

# Reforma política no Brasil: o caso da implementação do parlamentarismo

**Isaac Sandro Pinheiro Andrade**

Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Moreira da Fonseca

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Ciência Política

Lisboa  
2018

[WWW.ISCSP.ULISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.ULISBOA.PT)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Elayne, por ter compreendido a minha dedicação quase integral aos amontoados de livros durante os momentos finais de elaboração desta dissertação. Ao meu pai e também sócio, Sandro, que possibilitou a minha ausência total das atribuições de trabalho por um período que se estendeu mais do que esperávamos. E também à minha mãe, Verônica, minha irmã, Pammela, e meu cunhado, Victor, pelo companheirismo de sempre. Faço menção especial aos amigos Fellipe e Kevan, com os quais compartilhei a todo momento os rumos desta pesquisa, debatendo resultados e acolhendo sugestões e indicações bibliográficas. Não posso deixar também de agradecer ao ISCSP da Universidade de Lisboa e a todo o seu corpo docente, os quais represento simbolicamente através do meu orientador Pedro Fonseca, por proporcionarem esta imensa oportunidade de alcançar e produzir conhecimento do mais alto nível académico.

*O parlamentarismo deu-nos assim situações promissoras, enquanto o presidencialismo que as constituições republicanas nos impuseram foi aqui um fracasso, redundando na hipertrofia do poder executivo, num absolutismo mal disfarçado, na famigerada política dos governadores, nas oligarquias estaduais e nos caciquismos municipais [...]. O clima do presidencialismo tornou-se hostil à vida dos partidos nacionais, instrumentos imprescindíveis nos governos democráticos. No presidencialismo brasileiro vicejaram apenas partidos regionais, partidos governistas; diria melhor, os governos estaduais arvorados em partidos e adstritos ao cesarismo do presidente da República. De 1891 até esta data jamais se logrou mudar, dentro da lei, uma situação política! O nosso presidencialismo tem sido isso – e nada menos.*

(Esmaragdo de Freitas, lido postumamente por  
Gilberto Freyre no Congresso Nacional)

## RESUMO

O parlamentarismo clássico tem origem na Inglaterra, enquanto o presidencialismo procede dos Estados Unidos da América. Todos os países democráticos adotam alguma variação destas formas de governo, ou um híbrido de ambas. A Ciência Política identifica diversas características próprias de cada sistema, com a síntese de que o parlamentarismo favorece a estabilidade do regime, enquanto o presidencialismo confere maior estabilidade ao governo. A República Federativa do Brasil adota forma presidencial desde 1891, passando por um breve período parlamentarista de 16 meses, entre 1961 e 1963. Desde 1988, vigora o chamado presidencialismo de coalizão, combinando o presidencialismo com a representação legislativa proporcional, listas abertas e multipartidarismo. Este modelo brasileiro deixa o presidente da República refém de um Congresso Nacional com níveis altíssimos de fragmentação partidária, condicionando a governabilidade a um arranjo político com dezenas de partidos. Tais alianças são frágeis e tendem esfacelar-se quando um ou mais dos três cenários seguintes ocorrem: crise económica, impopularidade do presidente e baixa aptidão pessoal deste para a articulação política. A consequência direta disto é a apropriação pelos parlamentares do instituto do *impeachment*, processo de natureza penal, como um voto de desconfiança do chefe do executivo, medida própria do parlamentarismo. Esta prática levanta dúvidas sobre a legitimidade do processo e põe em risco a confiabilidade do regime democrático no país. Com a implementação do parlamentarismo, a responsabilidade do executivo perante o parlamento ganharia carácter institucional. A ideia, contudo, esbarra na necessidade de outras reformas, principalmente a do sistema partidário.

**Palavras-chave:** Parlamentarismo; Presidencialismo; Presidencialismo de coalizão; Sistemas de governo; República Federativa do Brasil.

## ABSTRACT

The classic form of parliamentarism finds its origins in England, while presidentialism comes from the United States of America. Every democratic country embraces some sort of variation of these two systems of government, or a hybrid form of both. The political theory identifies several characteristics proper of each system, reaching the synthesis that parliamentarism favours the stability of the regime, while the presidentialism grants more stability to the government. The Federative Republic of Brazil adopts the presidential system since 1891, going through a brief parliamentarist period of 16 months, between 1961 e 1963. Since 1988, the country is under the so-called coalition presidentialism, a combination of presidential system with proportional legislative representation, open lists and multi-party system. This Brazilian model makes the president of the Republic a hostage of a highly fragmented National Congress, conditioning the governability to a political arrangement with dozens of political parties. Such alliances are fragile and tend to disintegrate when one or more of the three following scenarios occur: economic crisis, president's unpopularity and a low personal skill of political articulation. The direct consequence of this is the appropriation from the congressmen of the institute of impeachment, a process of criminal nature, as a motion of no confidence to the chief of executive, a measure inherent to parliamentarism. Such practice raises doubt on the legitimacy of the process and puts the reliability of the democratic regime at risk. With the implementation of parliamentarism, the responsibility of the executive before the parliament acquires an institutional status. The idea, nevertheless, requires the reformation of other elements of the political system, mainly the party system.

**Key-words:** Parliamentarism; Presidentialism; Coalition presidentialism; Systems of government; Federative Republic of Brazil.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
1 FORMAS DE GOVERNO DEMOCRÁTICO .....	3
1.1 Parlamentarismo .....	4
1.2 Presidencialismo .....	6
1.3 Parlamentarismo <i>versus</i> presidencialismo .....	8
2 AS CRISES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	16
2.1 O presidencialismo de coalizão .....	18
2.1.1 A questão da corrupção .....	20
2.2 Governo Collor (1990-1992): o primeiro <i>impeachment</i> .....	21
2.3 Governos FHC e Lula (1995-2010): a aparente estabilidade .....	25
2.4 Governo Dilma (2011-2016): o segundo <i>impeachment</i> .....	31
2.5 Governo Temer (2016-presente): a perspetiva atual .....	37
3 O CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO .....	40
3.1 Experiências anteriores .....	40
3.1.1 O parlamentarismo “às avessas” e a opção presidencialista (1824-1891) .....	40
3.1.2 O parlamentarismo de Jango (1961-1963) .....	43
3.2 Presidencialismo de coalizão: um parlamentarismo engessado .....	47
3.2.1 O <i>impeachment</i> como voto de desconfiança .....	48
3.3 Das condições e reformas necessárias ao parlamentarismo no Brasil .....	53
3.3.1 A questão da legitimidade .....	54
3.3.2 Possíveis sistemas eleitorais a serem adotados no parlamentarismo brasileiro ...	56
CONCLUSÃO .....	58
REFERÊNCIAS .....	61

## ÍNDICE DE TABELAS

Evolução da Fragmentação Partidária no Brasil (1945-1962 e 1986-2014).....	17
Evolução do NEEP sob o Presidencialismo de Coalizão no Brasil (1990-2014).....	23
Presidentes da República Federativa do Brasil em Regime Democrático .....	30





## INTRODUÇÃO

O *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 foi um grande choque de realidade para muitos brasileiros. Não por defenderem a manutenção da presidente, mas por constatarem que o caso de Collor, em 1992, não foi um fato isolado. Depois de 16 anos de estabilidade com Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, cassar um presidente da República parecia matéria restrita aos livros de história.

O tema da reforma política tem ocupado um lugar central na agenda política brasileira, mas o resultado da última crise institucional torna o debate ainda mais urgente. Enquanto o presidencialismo norte-americano, paradigma da forma de governo presidencial, instaurou o processo apenas duas vezes em 227 anos, resultando ambos em absolvição, a Sexta República brasileira condenou dois de seus quatro presidentes eleitos ao *impeachment*.

O objectivo geral da dissertação é o de explorar e dissecar o debate que prossegue acerca da possibilidade de implementação do parlamentarismo no Brasil em face da crise e instabilidade políticas pelas quais vem passando o sistema político brasileiro. Desta maneira, procura-se na presente dissertação discutir os argumentos invocados pelos diversos defensores (políticos, académicos, instituições e outros) da implementação do parlamentarismo no Brasil, e de que forma estes são desenvolvidos, frequentemente numa perspetiva comparada, com vista a solucionar os bloqueios e as insuficiências regularmente associadas ao actual presidencialismo brasileiro. Assim, a questão que esta pesquisa pretende responder é:

Considerando a evolução e lastro histórico do sistema político brasileiro, a implementação do parlamentarismo no Brasil apresenta potencialidades para enfrentar os principais bloqueios e insuficiências que caracterizam o atual sistema presidencial brasileiro?

Os objetivos específicos da dissertação são:

- 1) Analisar as origens do parlamentarismo e proceder à sua caracterização;

- 2) Compreender o funcionamento do presidencialismo brasileiro, o qual é frequentemente denominado de “presidencialismo de coalizão”, investigando como este modelo pode ou não ter contribuído para a instabilidade política da Sexta República (1985-presente);
- 3) Analisar e avaliar as experiências parlamentaristas no Brasil (1847-1889 e 1961-1963), os seus desempenhos e os motivos que levaram à sua substituição pelo presidencialismo;
- 4) Investigar as principais objecções identificadas à implementação do parlamentarismo no Brasil.

No Capítulo 1, através de uma revisão da literatura, trazemos o referencial teórico necessário para compreensão das formas de governo, notadamente em suas formas “puras”, parlamentarismo e presidencialismo, com enfoque nas desvantagens e vantagens de cada uma identificadas na literatura especializada. No Capítulo 2, descrevemos o modelo brasileiro criado em 1988 que ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão”, e em seguida procedemos a um exame histórico do seu comportamento sob a ótica da Ciência Política. No Capítulo 3, analisamos as experiências ditas parlamentaristas no Brasil e as razões pelas quais fracassaram, para continuamente investigarmos a implementação do parlamentarismo no país e quais os desafios que tal implementação precisaria superar.

A formatação deste trabalho obedece às regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e às normas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). A metodologia utilizada baseia-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, através de consultas a livros, artigos científicos, revistas e publicações especializadas, predominantemente em imprensa escrita, como também documental, por meio de dados oficiais publicados *online*.

Quando à abordagem, a pesquisa é qualitativa, de modo que buscará aprofundar o entendimento sobre o tema e analisá-lo criticamente. Em relação aos objetivos será descritiva, posto que buscará descrever, explicar, esclarecer e interpretar os fatos em análise. Os dados serão recolhidos e analisados no contexto da República Federativa do Brasil, especialmente na Sexta República brasileira (1985-presente).

## 1 FORMAS DE GOVERNO DEMOCRÁTICO

No debate contemporâneo sobre as formas de governo no contexto da Ciência Política, e particularmente no contexto da teoria da democracia e da política comparada, o confronto e comparação entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo tem ocupado um espaço importante. Em 1867, Walter Bagehot publica a obra intitulada *The English Constitution*, na qual esmiuça as características do governo de gabinete, desde logo adoptado na Inglaterra, e o compara com o presidencialismo adoptado nos Estados Unidos da América. Desde a publicação de *The English Constitution*, a temática foi sucessivamente abordada por inúmeros autores que procuraram não apenas descrever as características fundamentais do Parlamentarismo e do Presidencialismo, mas também discutir os efeitos políticos decorrentes da adopção de uma ou outra forma de governo.

De acordo com Pasquino (1998, p.517), o estudo das formas de governo atende “à dinâmica das relações entre o poder executivo e o poder legislativo e respeita, em particular, às modalidades de eleição dos dois organismos, ao seu título de legitimidade e à comparação das suas prerrogativas”. Difere inteiramente, portanto, da ideia de formas de estado ou tipos de regime.

Como qualquer ciência humana, a política é dinâmica e está em constante transformação. Hoje, não se pode mais resumir o debate sobre formas de governo democrático na dicotomia parlamentarismo-presidencialismo, como se fazia há 150 anos atrás. Existem, atualmente, várias formas híbridas, notadamente o semipresidencialismo, que busca atenuar as desvantagens das formas tradicionais. Apesar disso, os escritos de Bagehot continuam inteiramente atuais, considerando que as duas formas analisadas permanecem basicamente as mesmas, tanto nos Estados Unidos quanto no Reino Unido, e ainda são derivações deles que se aplicam em praticamente todas as democracias.

Não há dúvidas de que estes sistemas modernos merecem um estudo próprio e devem ser considerados como opções para uma reforma política no Brasil. Entretanto, tal pesquisa

fugiria do escopo deste trabalho. Portanto, omitimos aqui intencionalmente o semipresidencialismo e outras novas formas de governo da contemporaneidade, passando seguidamente à análise das peculiaridades do parlamentarismo e do presidencialismo.

## 1.1 Parlamentarismo

Qualquer debate acerca do conceito e origem do parlamentarismo deve partir da ideia de que este sistema, diferentemente do presidencialismo e do federalismo norte-americano, jamais foi objeto de um desenho institucional planeado, e sim um acidente histórico da Grã-Bretanha no Século XIX (STRØM, 2000). Desta forma, é de difícil e controversa conceituação, considerando que não se trata de uma criação humana deliberada.

Muito embora tenha origem no Reino Unido, o parlamentarismo disseminou-se pelo mundo sob diversas formas – especialmente, mas não apenas, em Estados que promoviam a transição de um passado de monarquia absoluta para um governo democrático. Trata-se de uma forma de governo largamente difundida no mundo, sendo adotado por inúmeras democracias consideradas estáveis e consolidadas.

Como o próprio nome ajuda a inferir, um dos requisitos fundamentais deste sistema é a supremacia do parlamento como única entidade democrática legítima para exercer o poder político, o que condiciona o poder executivo a ser formado e mantido por aprovação (tácita ou explícita) do parlamento, jamais permitindo a separação de poder entre parlamento e governo; ao contrário, baseia-se inteiramente num poder compartilhado entre legislativo e executivo (SARTORI, 1994; STRØM, 2000; COTTA, 2011; LINZ, 1990; BAGEHOT, 2004).

Ainda que os tipos de parlamentarismo possam ser bastante distintos entre si, algumas características em comum podem ser destacadas para que se estabeleça um critério. A primeira delas é a de que há uma separação clara entre a chefia de estado e a chefia de governo, cargo exercido frequentemente por um primeiro-ministro<sup>1</sup> responsável politicamente perante o parlamento. O governo é apoiado, em regra, pela maioria absoluta do parlamento

---

<sup>1</sup> Alguns países adotam nomenclatura diferente para o cargo, como a República Federal da Alemanha, que utiliza o termo “chanceler”. Desta forma, quando nos remetemos genericamente a “primeiro-ministro” neste trabalho, nos referimos a todo e qualquer chefe de governo parlamentarista.

mas em casos excepcionais poderá ser formado um governo minoritário, desde que não haja uma maioria absoluta contra ele (COTTA, 2011). O chefe de estado, por sua vez, poderá ser um monarca ou um presidente, com poderes simbólicos e limitados que não o permita ditar ou interferir na agenda política de governo adotada pelo gabinete. Em geral, países que adotam um chefe de estado eleito concedem a este o poder de dissolução do parlamento, atendidos alguns critérios.

O outro atributo crucial do parlamentarismo é que o chefe de governo poderá ser destituído por quaisquer motivos considerados relevantes pelo parlamento, uma vez que foi instituído e responde diretamente perante ele (COTTA, 2011). Basta, para tanto, que o parlamento aprove por maioria uma moção de não-confiança (ou desaprove uma moção de confiança). O primeiro-ministro não tem um mandato com duração fixa e permanecerá no poder enquanto durar a sua aceitação parlamentar, sem limite de reeleições.

Afora isto, o desenvolvimento histórico e político contribuiu para a formação de diferentes modelos parlamentaristas, que Sartori (1994, p.102) resume em três manifestações: a) Um primeiro-ministro *acima de desiguais*; b) Um primeiro-ministro *entre desiguais*; e c) Um primeiro-ministro *entre iguais*.

O primeiro caso tem como paradigma a Grã-Bretanha, cujo bipartidarismo aliado a eleições maioritárias e uma forte disciplina partidária concebe um primeiro-ministro com bastante força e autonomia, líder do seu partido, que nomeia membros do gabinete à sua discrição e dificilmente estará vulnerável a um voto de não-confiança. Está, portanto, acima de desiguais, podendo livremente escolher e demitir seus ministros, sem se sujeitar a um perigo real de ser removido pelo parlamento.

Na segunda situação, da qual a Alemanha se assume como melhor exemplo, o líder de governo não é necessariamente o líder do seu partido, porém mantém uma certa dose de autonomia na montagem do seu gabinete e raramente será removido pelo parlamento, uma vez que adota um sistema de “voto de não-confiança construtivo”, isto é, somente poderá ser demitido quando seu sucessor tiver sido nomeado. Assim, é um primeiro entre desiguais.

Se enquadra na terceira e última classificação o tipo de parlamentarismo no qual o primeiro-ministro é escolhido pelo seu gabinete, tendo pouco controle sobre a sua formação,

sendo obrigado a fazer parte de uma “equipa” que lhe foi imposta. Neste caso, segundo Sartori (1994, p. 103), o primeiro-ministro é um *primus inter pares* – primeiro entre iguais.

## 1.2 Presidencialismo

A forma de governo presidencial, diferentemente da parlamentar, nasceu como uma obra minuciosamente elaborada pelos chamados “pais fundadores” dos Estados Unidos da América, desde logo com o objetivo fundamental de concretizar um rutura com a monarquia e com a forma de governo britânica. Como dito no item 1.1, o parlamentarismo surgiu como um meio de frear o poder absoluto dos reis, somente tomando forma como mecanismo democrático no Século XIX. Não havia, portanto, no momento da formação constitucional americana, a ideia de que seria uma alternativa democrática o parlamentarismo nos moldes atuais.

A empreitada estadunidense inspirou praticamente todas as colónias do continente americano, visto que estas buscavam também a sua afirmação de independência frente aos reinados europeus e o desejo de repelir a figura real. Assim, o presidencialismo disseminou-se por toda a América Latina, que até hoje continua como a sua principal representante – muito embora países asiáticos e africanos também tenham aderido ao modelo presidencial (LUCA, 2011).

Ter em mente que o presidencialismo foi criado como meio de substituir a figura do rei por um chefe de estado não-vitalício, sujeito à aprovação ou reprovação após um determinado período de mandato, ajuda a entender a filosofia por trás do presidencialismo. O indivíduo investido na presidência goza de amplos poderes e autonomia, cabendo somente a ele e a seu critério a formação do gabinete de ministros que irão auxiliar a sua gestão. É dele, também, a prerrogativa de estabelecer e executar a agenda política do governo, seja ela respaldada ou não por uma maioria parlamentar.

O presidente cumpre mandato com tempo previamente determinado, normalmente de 4 a 6 anos, dependendo do país, e a sua reeleição é vedada ou ele poderá ser reconduzido no cargo uma única vez. Além da chefia de governo, a presidência acumula no mesmo cargo também a chefia de Estado. Em adição, um parlamento é eleito separadamente e com

legitimidade própria, também com mandatos pré-fixados, de forma que o presidente e os parlamentares não dependem um do outro em termos de sobrevivência política. Deste modo, nem sempre a maioria parlamentar será do mesmo partido ou coligação do presidente.

Uma vez serem instituições totalmente separadas e igualmente legítimas, assume importância crucial para a análise do presidencialismo as relações entre a presidência e o órgão representativo. Variações das prerrogativas presidenciais face ao parlamento são o que definem as principais diferenças entre cada tipo de presidencialismo. Luca (2011, p. 5) reconhece um modo caracterizado pelo equilíbrio entre poderes e outro em que se percebe uma dominância do executivo.

O primeiro ponto relevante diz respeito ao poder de reação do presidente às ações do parlamento. Neste sentido, o veto presidencial é o principal instrumento disponível, podendo este ser um “veto de bolso” (*pocket veto*), veto em bloco ou veto parcial (SARTORI, 1993, p.62). Veto de bolso refere-se à possibilidade de um presidente, ao receber uma lei para sanção, apenas engavetá-la e não tomar nenhuma atitude posterior. A maioria dos países, contudo, limita esse tipo de veto, considerando que a lei poderá ser sancionada tacitamente após determinado período sem manifestação direta do presidente.

O veto em bloco é o que Sartori (1993, p.163) considera como o mais fraco dos poderes, pois neste tipo o presidente somente terá duas opções: sancionar ou rejeitar a lei em sua integralidade. Isto pode deixá-lo extremamente vulnerável àquilo que no Brasil se chama popularmente de “emendas-jabuti”, em alusão ao réptil que esconde seu corpo debaixo de uma carapaça. É o caso de leis que deveriam versar somente sobre determinado assunto de grande importância, mas contém temas completamente alheios e não-relacionados a ela. Nesta situação, o presidente não tem alternativa exceto repelir a lei inteira ou ser forçado a aceitar os “jabutis” que a acompanham.

O terceiro tipo de veto é o mais poderoso. Com o veto parcial (ou veto de linha), o presidente pode optar por sancionar ou rejeitar trechos específicos da lei aprovada pelo congresso, podendo moldá-la conforme entender conveniente (SARTORI, 1993). Este veto obviamente poderá ser levantado pelo parlamento, porém normalmente exige-se mais que uma maioria simples para o fazer.

Além destes poderes de reação, há formas de governo presidencialistas que conferem poderes ativos ao seu chefe executivo, como o poder de legislar através de decretos emergenciais e medidas provisórias, competência exclusiva para apresentar projeto de lei sobre questões orçamentais, autoridade para convocar o congresso para sessões extraordinárias, para convocar plebiscitos e referendos, entre outros (LUCA, 2011). A depender de tais diferenças é que poderá ser avaliado em qual tipo de presidencialismo se encaixa determinado país, com os Estados Unidos sendo o modelo padrão de equilíbrio entre os poderes e os estados latino-americanos adotando, em geral, o modo de executivo dominante.

### 1.3 Parlamentarismo *versus* presidencialismo

Toda análise dos efeitos, vantagens e desvantagens do parlamentarismo e do presidencialismo se dão de forma comparativa – isto é, constata-se o afirmado em contraponto com o seu oposto. Destarte, a melhor maneira de expor estes pontos é contrastando uma forma de governo à outra, e não separadamente, tendo em vista que a maioria das características de um serão o inverso exato do outro.

Evidente, portanto, que uma das mais notáveis vantagens do parlamentarismo frequentemente identificadas na literatura é a sua flexibilidade e, consequentemente, a forma pouco traumática de resolução de crises (LINZ, 1990; SARTORI, 1993; COTTA, 2011). Quando posto diante de qualquer fato que possa vir a levantar dúvidas sobre a legitimidade do primeiro-ministro na chefia do governo, seja por desaprovação popular, fracasso eleitoral, má gestão económica, escândalo de corrupção ou simplesmente esfacelamento de sua base de apoio, ele poderá ser removido de seu cargo por um voto de não-confiança. Em seguida, será nomeado substituto e o governo não ficará bloqueado.

Na forma presidencialista, o chefe de governo não poderá ser removido pelo parlamento exceto através do *impeachment*, ferramenta de direito penal acionada somente em caso de cometimento de crime pelo Presidente da República. Assim, o único meio legítimo de se remover um presidente que se tenha mostrado desastroso no governo é a sua própria renúncia, algo de sua inteira e total discricionariedade (SARTORI, 1993). Quando o presidente tem apego ao poder e deseja resistir no cargo, convencido de que a sua eleição pelo voto popular



continua a lhe revestir de legitimidade, as consequências são devastadoras para o país (LINZ, 1990). O legislativo paralisa o executivo, trava qualquer hipótese de governabilidade e deixa o país politicamente paralisado.

Para acentuar ainda mais as traumáticas crises do presidencialismo, importa ressaltar que o presidente acumula também o cargo de chefe de Estado. Isto faz com que o problema saia da esfera de governo e recaia sobre o próprio regime, colocando em risco a democracia, como se pode constatar muito bem na América Latina do Século XX e seus vários golpes de Estado. No parlamentarismo, ao contrário, as crises que lhe ocorrem são de governo, não de regime (SARTORI apud VALENZUELA, 1994). Como bem pondera Linz (1990, p. 61), a propósito do caso chileno, nem sempre é fácil ser, ao mesmo tempo, “presidente de todos os chilenos e dos trabalhadores. É difícil ser o elegante e cortês mestre de La Moneda (residência oficial do presidente chileno) e também o demagógico orador que convoca as massas nos estádios de futebol”.

Mesmo em tempos de normalidade, a formação do parlamento e do governo por duas votações populares em separado é uma receita fadada à obstrução governamental. Ambos o executivo e o legislativo tem legitimidade própria para representar os interesses daqueles que os elegeram, e não raramente o partido ou coligação do presidente eleito falha em obter uma maioria simples no congresso. Para que não haja um total bloqueio do governo por todo o período da legislatura, é necessário que os partidos tenham pouca disciplina interna e baixa afinidade ideológica (SARTORI, 1993).

Tal situação jamais se repetiria no parlamentarismo, uma vez que o governo é formado pelo parlamento e depende da confiança deste para sobreviver. Este arranjo garante que o poder executivo e o poder legislativo estejam sempre em sintonia, preservando a governabilidade ao permitir que o governo execute sua agenda política com o apoio do parlamento. Mesmo nos casos atípicos em que se forma um governo minoritário, o primeiro-ministro conta com o apoio que Cotta (2011, p. 10) qualifica como maioria *ad hoc*, já que, se determinado partido decidiu não votar contra o seu governo, é porque implicitamente o apoia, mas não deseja assumir a responsabilidade de compor o gabinete e desgastar-se politicamente com um eventual fracasso.

Como não há limite de reeleições e nem termos de mandato do primeiro-ministro, o parlamentarismo permite que uma competente liderança política permaneça no poder por um

longo período sem que isto ofereça risco de converter o regime em uma ditadura (LINZ, 1990). Qualquer atitude do chefe de governo que ofereça risco à democracia poderá ser duramente repelida pelo parlamento, que tem a legitimidade de destituí-lo imediatamente, sem qualquer rutura institucional. Já no presidencialismo, é vedada a reeleição em no máximo uma única vez (ou mesmo nenhuma, em alguns países). Embora seja um meio importante de prevenir o acúmulo de poder que poderia criar um ditador, isto gera uma série de efeitos indesejados.

O primeiro deles é o de que um bom presidente acabará sendo “desperdiçado” no final de seu mandato, uma vez que não poderá mais se reeleger, ainda que tenha saúde mental e física suficiente para servir ao seu país por muitos anos. Consequentemente, isto faz com que seja necessário o surgimento de uma nova e competente liderança política a cada 4 ou 8 anos, e nem sempre isso irá acontecer (LINZ, 1990). O resultado é o confronto de candidatos sem a devida preparação, que em outro caso jamais chegariam à chefia do governo e do Estado.

Há que considerar, também, que a proibição de que um presidente retorne ao poder pode fazer com que este, ao aproximar-se do fim de seu mandato, comece a tomar atitudes desesperadas para deixar um legado político – comportamento que denomina de “*desejo de vouloir conclure*” (LINZ, 1990, p.66; SARTORI, 1993, p.175). Nesta situação, o presidente passa a acelerar de forma arbitrária as reformas de seu interesse, sem o devido debate com o povo e com o parlamento.

Um presidente prestes a deixar o cargo com alta aprovação popular não ficará satisfeito em ver todo o seu capital político se desvanecendo. Por esse motivo, há uma tendência de que ele tenha forte influência na escolha de seu sucessor, optando preferencialmente por alguém cuja personalidade seja influenciável e sujeita à sua autoridade (LINZ, 1990). Após a investidura do novo candidato na presidência, contudo, este tentará criar um governo com identidade própria, o que pode causar uma forte tensão entre ele e o seu antecessor.

No caso dos sistemas que adotam a possibilidade de reeleição, o primeiro mandato presidencial terá uma forte inclinação demagógica, buscando políticas populistas que garantam ao presidente a sua recondução ao cargo anos mais tarde (SARTORI, 1993). No período de reeleição, por sua vez, o chefe de governo e de Estado tem de se dividir entre governar o país e empreender campanha eleitoral – usualmente concentrando seus esforços na segunda opção. Uma vez reeleito, entretanto, a situação inverte-se: sabendo que não poderá

mais se manter no cargo ao fim de seu mandato, o presidente começa a tomar medidas impopulares, diferentemente do que afirmara em campanha e que lhe fez conquistar os votos do eleitorado.

Em relação à maioria necessária para eleger um presidente, é bastante temerário que uma simples pluralidade eleitoral superior às dos demais concorrentes possa ensejar a investidura presidencial. Conceder a presidência a um candidato que obteve, digamos, 35% dos votos, sendo que os três melhores seguintes obtiveram, respetivamente, 30%, 25% e 10%, equivale a dizer que 65% do eleitorado não escolheu o vencedor. Durante seu mandato, o presidente irá se convencer de um respaldo popular que na verdade não possui, podendo sofrer forte resistência ao tentar cumprir sua agenda.

Para evitar esse embaraço, a maioria dos presidencialismos adota eleições em duas voltas, nas quais a ausência de um candidato com a maioria absoluta dos votos válidos levará os dois primeiros colocados a uma segunda volta, para que os eleitores decidam entre estes apenas. Garante-se, assim, que um dos candidatos necessariamente obterá a desejada maioria absoluta. Porém, mais uma vez, há um efeito indesejado: uma disputa nacional entre dois candidatos tende a se tornar o que se chama de “jogo de soma zero”, em que um candidato passa a figurar como a exata antítese do outro (LUCA, 2011). Isso acirra sobremaneira os ânimos do período eleitoral, criando uma preocupante polarização entre o eleitorado e causando atrito social.

Outro problema relevante do presidencialismo é a questão da sucessão presidencial. Junto ao presidente da república é eleito também um vice, que o substituirá temporariamente em caso de ausência ou definitivamente em caso de vacância definitiva do cargo. Em alguns sistemas, esse vice-presidente será eleito separadamente em relação ao presidente; em outros, os candidatos a presidente e vice formam uma chapa única e indivisível, sendo eleitos conjuntamente. Ambos os casos acarretam problemas.

A eleição em separado de presidente e vice-presidente podem colocar na chefia do executivo uma pessoa de determinado partido, ao mesmo tempo em que empossa na sua linha de sucessão direta alguém vindo da oposição ao governo. Não é preciso divagar por muito tempo para compreender as consequências desastrosas desta situação. O presidente fará um mandato temendo as ações de seu próprio vice, que não hesitará em trabalhar contra o governo para tomar a presidência para si. Tal mandato será frágil e oscilante. Ocorrendo um

eventual afastamento do titular, assumirá o poder um novo presidente com ideologia contrária à de seu anterior, com legitimidade questionável perante os eleitores.

Por este motivo, a maioria dos países que adotavam este sistema de eleição do vice-presidente o abandonaram em favor da eleição em chapa conjunta com o presidente. Muito embora seja um método menos problemático, ele também não está isento de críticas. A chapa única reduz o vice-presidente a um papel quase de figurante na disputa eleitoral, tendo a escolha do vice pouca ou nenhuma relevância para o eleitor no processo de escolha do voto. Isso deixa a candidatura à mercê de arranjos políticos e interesses pessoais, sendo comum a nomeação de empresários financiadores da campanha, familiares de políticos. Desta forma, qualquer fato posterior que remova o presidente de sua função pode colocar na chefia da República uma pessoa que jamais alcançaria esse posto através do voto popular, sem qualquer capital político, competência administrativa ou respaldo entre os eleitores (LINZ, 1990).

Isso não acontece no parlamentarismo. Havendo a vacância do cargo de primeiro-ministro, basta ao parlamento que nomeie outro em seu lugar. Dificilmente o parlamento irá elevar à chefia de governo alguém com despreparo político pelo único motivo de ser milionário ou parente do ex-primeiro-ministro. Mesmo na improvável situação em que isso aconteça, caso a escolha se demonstre um fracasso, ele poderá ser facilmente retirado pelo voto de não-confiança.

Essa conclusão nos remete a uma última peculiaridade do presidencialismo que devemos abordar aqui. Esta forma de governo admite o sucesso dos chamados *outsiders*, candidatos sem prévia experiência política e de serviço público que se aventuram em eleições e podem chegar à presidência da república por méritos não-relevantes para o exercício deste cargo (SARTORI, 1993). A bem da verdade, a eleição destes candidatos não será necessariamente um mal. Nada impede que um empresário bem-sucedido, um apresentador de televisão ou um atleta aclamado tenham condições de desempenhar com sucesso as funções de um presidente.

O problema é que estes terão uma complicada relação com o congresso, dominado por políticos experientes e que não cederão facilmente a alguém que “furou a fila”. Em sistemas multipartidários, esse tipo de presidente terá muita dificuldade de angariar apoio no congresso. Além disso, tais candidatos normalmente sustentam suas campanhas com base em discursos antipolíticos, afirmando-se como “outra alternativa” e execrando a imagem dos

atuais mandatários do poder para conquistar apoio dos populares desiludidos com o sistema. Ocorre que a desconfiança no regime, apatia política e deslegitimação das instituições são uma séria ameaça ao Estado democrático.

Diante de tantas dificuldades enfrentadas pelo presidencialismo, alguns poderiam afirmar que este deveria ser abandonado de vez e que qualquer nação que ainda o adote melhor faria se implantasse o parlamentarismo. A questão, contudo, não é tão simples. Para o bom funcionamento do parlamentarismo, é necessário que o sistema partidário esteja lastreado por um alto nível de disciplina interna (SARTORI, 1993). Partidos incapazes de vincular seus integrantes a uma mesma linha sólida de ação são inadequados para o parlamentarismo e terminam por degenerar esta forma de governo para o que denomina “*assemblearismo*” (SARTORI, 1993).

Neste arranjo, o parlamentarismo converte-se numa partidocracia, na qual o primeiro-ministro se sustenta sob uma coligação extremamente volátil e torna-se dela refém. Assim, o governo torna-se frágil e ineficaz, seu poder é excessivamente fracionado, e a estabilidade governamental evapora por completo. Esta é a maior e mais recorrente crítica a este sistema: há uma tendência natural para que se forme o assemblearismo e isto cause uma profunda instabilidade dos governos (LINZ, 1990; SARTORI, 1993; COTTA, 2011). Em 71 anos de República Italiana, por exemplo, já foram formados 41 gabinetes diferentes, o que equivale dizer que a expectativa de sobrevivência de um governo na Itália é inferior a 21 meses. No presidencialismo, como já foi dissertado, o governo é encabeçado pelo presidente e este irá cumprir seu mandato independentemente da configuração de partidos presente no congresso (exceto em caso de *impeachment*).

Outro problema da forma parlamentarista é a impossibilidade de se atribuir cargos no gabinete de governo a técnicos capacitados em suas respectivas áreas (STRØM, 2000). Como a formação do gabinete decorre de uma extensiva negociação com o parlamento, cada pasta de governo torna-se uma moeda de troca em busca de apoio parlamentar. Logo, na maioria das vezes elas são ocupadas por burocratas e membros do próprio parlamento, sem qualquer experiência ou atuação profissional naquela área.

Não é o caso do presidencialismo: somente o presidente tem a prerrogativa intransferível de nomear ou demitir membros de seu próprio gabinete. Portanto, ele tem autonomia para selecionar pessoas de destaque em sua área de atuação para encabeçar

ministérios pertinentes ao seu conhecimento. Desnecessário dizer que um governo poderá ser muito mais eficiente quando seu gabinete é composto por profissionais capacitados e peritos em cada competência, ao invés de atribuído a parlamentares como resultado de uma negociação política.

Em parlamentarismos bipartidários, o eleitor tem opções muito claras nas suas mãos: se escolher este ou aquele partido, irá ajudar a eleger este ou aquele primeiro-ministro. Assemelha-se, neste aspeto, ao presidencialismo, pelo qual o presidente é eleito através de voto popular direto no qual consta seu próprio nome na urna ou cédula. O problema surge nos parlamentarismos multipartidários, quando raramente um único partido ou coligação consegue atingir a maioria necessária para formação do governo. Começam, então, as negociações *ex post*, com a construção de coligações posteriormente à disputa eleitoral. Sistemas desta natureza tornam, por vezes, imprevisível a escolha do primeiro-ministro e tem efeito negativo tanto entre eleitorado quanto na formação do governo (COTTA, 2011).

Tomemos novamente o exemplo italiano: em 2013, o Partido Democrático obteve o maior número de assentos no parlamento, sem, contudo, atingir maioria absoluta. Pier Luigi Bersani, líder do partido, foi então encarregado de formar uma coalizão de governo. Várias semanas se passaram, deixando a Itália em uma enorme paralisação política, tendo Bersani sido incapaz de angariar apoio suficiente. Coube então a Enrico Letta, vice-secretário do Partido Democrático, costurar uma aliança com diversas outras siglas para formar um gabinete e tornar-se Primeiro-ministro.

Seu governo teve curta duração e foi substituído pelo de Matteo Renzi menos de 1 ano depois; este, por sua vez, já deu lugar a Paolo Gentiloni. A questão que se levanta de pronto é: teriam os 10 milhões de italianos que escolheram o partido liderado por Bersani em 2013 optado por Letta, Renzi ou Gentiloni, se estas opções lhes fossem apresentadas? É difícil saber. O certo é que a aceitação desse tipo de sistema pode variar dependendo da cultura política de cada país, podendo causar entre o eleitorado questionamentos acerca da legitimidade do seu governo. Esta falha em específico não se verifica no presidencialismo, considerando que o voto no presidente será sempre no presidente, seja ele vencedor ou derrotado.

Qual seria, então, a melhor forma de governo? Uma análise puramente estatística apontaria uma clara vantagem para o parlamentarismo. Praticamente todos os países

desenvolvidos e politicamente estáveis adotam o parlamentarismo, ao passo que o único exemplo de sucesso do presidencialismo é o dos Estados Unidos da América (SARTORI, 1993). Essa enorme discrepância, contudo, não leva em consideração questões subjetivas que não podem ser ignoradas.

O fato de o presidencialismo ter sido adotado quase unicamente pela América Latina e por países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento de África e Ásia (SARTORI, 1993) faz nascer um questionamento: estes países enfrentaram problemas por conta do presidencialismo, ou o presidencialismo enfrentou problemas por conta da realidade social e económica destes países? Seria insensato desconsiderar que o grupo de países que optou pelo presidencialismo precede uma realidade histórica e de formação nacional totalmente diferente dos países desenvolvidos parlamentaristas.

Afinal, o parlamentarismo também tem os seus casos de fracassos, e a sua simples adoção não tem o poder mágico de estabilizar um país repleto de conflitos internos não-solucionados. Além disso, a única exceção bem-sucedida do presidencialismo não é uma qualquer: trata-se dos Estados Unidos da América, maior economia do planeta, que adota um regime republicano ininterrupto desde a sua independência em 1776, tendo sobrevivido a uma Guerra Civil, duas Guerras Mundiais e uma Guerra Fria, fatos que forçaram uma reconfiguração política quase integral do planeta.

A esse respeito, Sartori (1993, p. 89) arrisca dizer que o sistema americano funcionou e tem funcionado não graças à sua Constituição presidencialista, e sim apesar dela. Antes de depor contra o presidencialismo, isto na verdade reforça a ideia de que, presentes as condições necessárias à estabilidade democrática em determinado país, qualquer forma de governo adotada poderá ter sucesso, sem colocar o Estado e o governo em risco. Em sentido contrário, pode-se afirmar que nos países em que as condições para a democracia são amplamente desfavoráveis, nenhum sistema de governo poderá ter sucesso.

Seria, então, inútil discorrer sobre as diferenças dos sistemas de governo, já que outras condições influem para efeitos de estabilidade? Certamente não. Afinal, como bem assevera Robert A. Dahl (2009, p. 146), “há uma terceira possibilidade mais interessante: num país onde as condições não são altamente favoráveis nem altamente desfavoráveis, e sim mistas – de modo que a democracia é incerta, mas absolutamente não-impossível”. Nestes casos, o arranjo constitucional e institucional terá importância crucial e decisiva entre proporcionar

estabilidade política ou incentivar o caos. É neste último grupo de países que, em nosso entender, se encontra o Brasil, conforme procuraremos demonstrar nos capítulos seguintes.



## 2 AS CRISES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Para que se possa compreender o sistema de governo brasileiro, ao qual chamamos *presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988), é preciso que se alcance o contexto no qual a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, foi elaborada. A chamada “Constituição Cidadã” retrata bem os anseios de sua época. Mailson da Nóbrega, ministro da Fazenda entre 1988 e 1990, sintetizou que “a ideia dominante do Congresso era garantir que os militares nunca mais voltassem ao poder. A outra era fazer o chamado resgate da dívida social” (CARVALHO, 2017, p.81).

O Brasil preparava uma redemocratização depois de 21 anos de ditadura militar, instaurada com o Golpe de 1964. Neste período, a República foi comandada por um regime autoritário que suspendeu garantias constitucionais, proibiu o registro de partidos políticos, fechou o Congresso Nacional e colecionou violações aos direitos humanos (SCHWARCZ e STARLING, 2015). Uma era traumática, tanto para políticos como para a população.

Dito isto, a Constituinte de 1987 até chegou a discutir se adotaria o presidencialismo ou o parlamentarismo (CARVALHO, 2017) mas havia uma espécie de anseio nacional por participação popular, manifestado principalmente nas manifestações que pediam “Diretas Já!”<sup>2</sup>. É inegável que nenhum sistema transmite tão bem a ideia de “o povo no poder” como o faz o presidencialismo com voto direto. Submeter a escolha – e manutenção – do chefe de governo à aprovação do parlamento poderia dar ao povo a sensação de que a ditadura nunca acabara.

Em outras palavras, a ditadura derrubou um sistema presidencialista com voto direto, e agora somente o retorno do voto direto poderia derrubar a ditadura. Mesmo assim, os deputados deixaram a decisão final nas mãos do eleitorado: o sistema seria inicialmente presidencialista, mas foi fixada a realização de um plebiscito para 7 de setembro de 1993 em

---

<sup>2</sup> Mais informações sobre as Diretas Já! no Memorial da Democracia: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/diretas-ja>>. Acesso em: 17 abr 2018.

que os eleitores poderiam definir a forma (republicana ou monárquica) e o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista).

Entre 1965 e 1980, somente dois partidos foram permitidos a existir legalmente no Brasil. Daí advém o grande trauma na política nacional em 1987, que era o de garantir a ampla liberdade de registro partidário e um amplo pluripartidarismo, que ganhou inclusive guarida constitucional (art. 17). Na via oposta, qualquer tentativa na direção de regulamentar e criar exigências mais rigorosas para a representação partidária poderia ser vista como uma medida antidemocrática. Por isso, foi aprovado um sistema parlamentar de representação proporcional, com listas abertas e sem cláusula de barreira, o que provocou uma proliferação de novos partidos políticos sem precedentes e pulverizou a representação partidária no Congresso Nacional.

Tabela 1 – Evolução da fragmentação partidária no Brasil (1945-1962 e 1986-2014)

<b>Eleições</b>	<b>Partidos com representação na Câmara</b>	<b>Partidos com mais de 1% dos assentos</b>	<b>Maior bancada parlamentar</b>	<b>Soma das três maiores bancadas</b>
1945	9	6	52,80% (PSD)	89,16%
1950	12	8	36,84% (PSD)	80,26%
1954	11	7	35,62% (PSD)	76,25%
1958	12	7	35,27% (PSD)	76,99%
1962	13	8	28,78% (PSD)	79,26%
1986	13	8	53,39% (PMDB)	84,40%
1990*	19	12	21,47% (PMDB)	46,92%
1994	18	11	20,85% (PMDB)	50,48%
1998	18	10	20,43% (PFL)	55,94%
2002	19	12	17,73% (PT)	48,73%
2006	21	13	17,34% (PMDB)	46,19%
2010	22	14	16,76% (PT)	42,49%
2014	29	17	13,45% (PT)	36,84%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

\*Primeiras eleições gerais sob a Constituição Federal de 1988.

Vinte anos mais tarde, José Sarney, presidente da República durante a Constituinte de 1987, afirmou em entrevista que<sup>3</sup>

Foram incluídas na Constituição todas as reivindicações corporativas, tornando o país ingovernável, com um desbalanço entre seu poder e seu dever. Nosso sistema eleitoral é ainda o do voto uninominal proporcional, funcionando sem partidos. Nosso sistema de governo mistura a competência dos Poderes. O mecanismo da medida provisória tornou-se o principal meio de legislar.

As medidas provisórias (MPs) a que Sarney se refere são uma espécie normativa de competência do presidente da República, expedidas monocraticamente pelo Poder Executivo e sujeitas à confirmação pelo Congresso (sobre as medidas provisórias no Brasil veja-se: Villa Verde, 2017). Trata-se de uma inspiração do *decreti-legge* italiano, como conta Bulos (2014, p.1208-1209):

Não disseram, contudo, que a realidade italiana era completamente diferente da brasileira. [...] Daí a medida provisória ajustar-se às conveniências do Parlamentarismo, jamais ao sistema presidencial. [...] Promulgada a Constituição de 1988, incontáveis foram as medidas provisórias editadas em dissonância com aqueles ideais, gerando perplexidade. [...] Só no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram editadas e reeditadas cerca de duas mil, setecentas e sessenta e sete vezes [...].

A esta combinação de regime presidencialista, multipartidarismo, representação proporcional e listas abertas, modelo tipicamente brasileiro, Sérgio Abranches deu o nome de “presidencialismo de coalizão” (1988, p.19). A intenção deste capítulo é analisar os efeitos deste sistema de governo na República brasileira e a sua repercussão na instabilidade política nacional.

## 2.1 O presidencialismo de coalizão

Em suma, o modelo implantado em 1988 produziu um sistema partidário pulverizado, hiperfracionado e de frágil caráter ideológico, condicionando o Congresso Nacional brasileiro a uma fragmentação (veja-se Tabela 1) sem analogia em qualquer outra democracia no mundo (mais à frente, traremos o índice de Número Efetivo de Partidos Parlamentares de cada parlamento eleito no presidencialismo de coalizão).

Por conta disso, para ter condições de governar, o presidente da República precisa se submeter a alianças com dezenas de partidos e ceder espaço no poder executivo para formar

<sup>3</sup> Entrevista completa disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/12/sarney-ve-na-constituicao-algo-mais-grave-que-um-frankenstein>>. Acesso em 11 abr 2018.

coalizões. Antes mesmo da promulgação da Carta de 1988, Abranches (1988, p.19; p.29-30) alertou sobre os perigos que aquele sistema poderia trazer:

Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. [...] A superação negociada dos conflitos torna-se cada vez mais difícil, porque a polarização amplia desmesuradamente as concessões necessárias de parte a parte. Correlatamente, aumentam as dificuldades de persuasão das facções parlamentares e dos militantes para que apoiem tais concessões. Além disso, a crescente fragilidade da posição das lideranças as tornam mais relutantes em encampar posições que lhes possam custar o apoio das bases. Em certo sentido, dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados.

Em sinopse, os escritos de Abranches anunciavam que o multipartidarismo caótico implementado em 1988 deixaria o país sempre vulnerável à instabilidade política. Quando em tempos de crise, a República tende a se tornar ingovernável e a queda do presidente se torna iminente. E até mesmo em períodos de prosperidade o chefe de governo fica à mercê de arranjos espúrios e frágeis alianças, recorrendo o poder executivo a métodos nem sempre moralmente aceitáveis para conseguir governar.

É fato inegável que sob a égide da atual Constituição tem durado uma das maiores estabilidades de regime desde a proclamação da República. Porém, seria um erro atribuir a resiliência do regime democrático nos últimos 30 anos à ao bom funcionamento do sistema de governo inaugurado em 1988. Assim, como afirmou Sartori sobre o modelo norte-americano (1993, p. 89), podemos dizer que a democracia tem resistido em terras brasileiras apesar do presidencialismo de coalizão, e não por causa dele.

Não há como comparar os fatores externos e internos que influenciavam o Brasil dos séculos XIX e XX com os do Brasil pós anos-1980. Os sucessivos golpes de Estado e intervenções militares não eram uma exclusividade local, mas uma sina compartilhada por muitos países vizinhos. O golpe de 1964, por exemplo, teve auxílio militar direto do governo dos Estados Unidos, preocupado com o avanço do comunismo no continente americano (GASPARI, 2002). Não é por outro motivo que, desde o epílogo da Guerra Fria, diversos países latino-americanos passaram por um processo semelhante de desmilitarização política: Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Dizer que a Constituição de 1988 e seu sistema de governo detém os méritos da estabilização democrática brasileira, portanto, é uma análise simplista e que não resiste à

análise dos fatos. O presidencialismo de coalizão produziu graves crises políticas na Sexta República e tudo indica que o fará novamente no futuro, se não for reformado. Estas complicações já seriam observadas no primeiro mandato presidencial eleito sob a nova ordem constitucional, em 1989.

### *2.1.1 A questão da corrupção*

O tema do combate à corrupção não é nenhuma novidade no Brasil. Esteve presente em todas as eleições da Primeira República (PRIORE e VENANCIO, 2016), levou Vargas ao suicídio em 1954, difamou Juscelino Kubitschek em 1959 e conduziu Jânio Quadros à presidência em 1961 (SKIDMORE, 1982). O problema é que a Constituição de 1988 em nada contribuiu para amenizar esta prática – ao contrário, institucionalizou-a.

Para formar uma coalizão com inúmeros partidos e conseguir executar sua agenda política, o presidente precisa recorrer a um sistema de trocas e favores praticado à luz do dia. (VICTOR, 2015). A prática é tão costumeira que não há qualquer segredo sobre nomeações em ministérios e estatais em troca de apoio político nesta ou naquela votação. Isto por si só seria apenas imoral, mas não necessariamente ilegal.

O problema é que a ilegalidade passeia pelo plano de fundo, sendo comuns as denúncias de compra de apoio parlamentar com o apoio de empresários (a quem o presidente também passa a dever favores) ou com o uso de dinheiro público destinado a emendas para os círculos e bases eleitorais dos congressistas<sup>4</sup>. Se o presidente se recusar a participar deste sistema, não governa (VICTOR, 2015). Se perder o apoio popular, torna-se frágil e o preço do apoio de sua base fica cada vez maior, até se tornar insustentável. Enquanto isso, o país paralisa.

O financiamento partidário, no contexto da Constituição de 1988, assume-se também como um incentivo à corrupção. Com a permissão das doações de empresas a partidos e candidaturas, rapidamente as campanhas se tornaram gastos milionários impraticáveis para qualquer pretendente a disputar um cargo público. Surgem, então, as grandes corporações, que oferecem milhões de reais aos principais candidatos para garantirem que, em caso de vitória de qualquer um, lhes possam cobrar favores durante o mandato.

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/negociacoes-para-livrar-temer-de-denuncia-envolvem-12-bilhoes-21983281>>. Acesso em: 2 mai 2018.

Isso pode ser expressado no fato de que praticamente todos os presidentes da República desde 1988 são atualmente investigados na Operação Lava Jato, ação da Polícia Federal que apura doações eleitorais ilícitas e outras práticas criminosas. Os ex-presidentes José Sarney, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff, bem como o atual presidente Michel Temer, estão todos envolvidos nas denúncias<sup>5</sup>. A única exceção é o ex-presidente Itamar Franco, que faleceu em 2011, antes da operação.

Muito maior do que o prejuízo às finanças públicas é o dano que a corrupção causa à credibilidade da classe política, do Estado e do próprio regime democrático. Como ressalta Skidmore (1982, p.514), a classe média tem uma estranha tendência em avaliar a política em termos de honestidade pessoal. Isto pode-se expressar em diversos perigos, como a apatia e desconfiança em políticos “de carreira”, fortalecendo candidaturas demagógicas e extremistas cujo discurso se pauta no “combate à corrupção”.

Estas consequências tem contribuído em muito para o quadro de crise e insatisfação popular generalizada que se instaurou desde junho de 2013 no Brasil, e tem se demonstrado um risco real para a continuidade democrática. Pesquisa<sup>6</sup> realizada em fevereiro de 2018 demonstra que 96% dos brasileiros não se sentem representados pelos atuais políticos em exercício.

## **2.2 Governo Collor (1990-1992): o primeiro *impeachment***

As primeiras eleições diretas da nova Constituição realizaram-se em dezembro de 1989. Fernando Collor de Mello venceu uma disputa entre 22 candidatos de 22 partidos diferentes, com um discurso de combate à corrupção e à inflação, derrotando Lula na segunda volta com 53% dos votos. O presidente foi eleito “quase sem estrutura partidária” (PRIORE e VENANCIO, 2016, p.291), pelo pequeno PRN<sup>7</sup>, fundado naquele mesmo ano. Para Villa (2016, p.12), o grande desafio de Fernando Collor era “criar condições de governabilidade sem trair os compromissos de campanha”.

O primeiro presidente eleito diretamente desde 1960 assumiu o governo com um Congresso Nacional ainda formado pelo sistema antigo. 12 partidos se dividiam na bancada,

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/odebrecht-delatores-citaram-415-politicos-de-26-partidos/>>. Acesso em: 13 abr 2018.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/brasileiros-nao-se-sentem-representados-por-politicos-em-exercicio-aponta-pesquisa.ghtml>>. Acesso em: 2 mai 2018.

<sup>7</sup> Partido da Reconstrução Nacional, atual Partido Trabalhista Cristão (PTC).

mas somente o PMDB<sup>8</sup> e o PFL<sup>9</sup> perfaziam 77% dos quadros (53% e 24%, respectivamente). Podemos dizer, portanto, que o primeiro ano do governo Collor escapou ao presidencialismo de coalizão.

Em dois dias de governo, Collor assinou 23 medidas-provisórias e 4 decretos (VILLA, 2016), já demonstrando que precisaria recorrer bastante às funções atípicas de legislar do presidente da República, uma vez que não tinha base sólida no Congresso. Entre as providências estava um polémico plano económico que determinava o congelamento de preços e cadernetas de poupança em todo o país, a criação de uma nova moeda nacional e a extinção de 24 empresas públicas. Somente com essas medidas, Villa afirma, “o presidente produziu uma multidão de adversários entre empresários, oligarcas estaduais, funcionários públicos, artistas e intelectuais” (2016, p.34).

De início, apesar disso, o presidente encontrou boa vontade no Congresso e entre a população, que ficaram entusiasmados. Suas medidas provisórias foram aprovadas quase sem nenhuma mudança e a sua aprovação popular era de 63% (VILLA, 2016). Logo se formou um bloco partidário que defendia a tese da governabilidade, liderado pelo senador Fernando Henrique Cardoso (VILLA, 2016).

Tudo começou a mudar diante do fracasso das medidas económicas. Collor sofreu sua primeira derrota no Congresso em maio de 1990, com a rejeição de uma de suas medidas provisórias. Insatisfeito, o presidente reeditou e publicou uma medida idêntica no dia seguinte – o que foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu que o ato significaria confiscar a competência do poder legislativo (VILLA, 2016). Em cem dias de governo, a aprovação de Collor cairia para 36%.

As coisas ficariam piores após as eleições gerais de 1990, as primeiras sob a nova Constituição, que produziram um Congresso profundamente fragmentado, com um Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP – veja-se Tabela 2) de 8.69<sup>10</sup> - mais do que o dobro da média dos países que utilizam sistema proporcional (MARTINS, 2015). O partido do presidente obteve uma pequena bancada, sem relevância para aprovar qualquer projeto.

---

<sup>8</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro, antigo MDB, durante os tempos de ditadura. O PMDB voltou a se chamar MDB em 2018.

<sup>9</sup> Partido da Frente Liberal, antigo ARENA, durante os tempos de ditadura. Atualmente se chama Democratas.

Tabela 2 – Evolução do NEPP sob o presidencialismo de coalizão no Brasil (1990-2014)

<b>Eleições</b>	<b>NEPP</b>	<b>Presidente</b>
1990	8.69	Fernando Collor
1994	8.16	F. H. Cardoso
1998	7.14	F. H. Cardoso
2002	8.47	Lula da Silva
2006	9.32	Lula da Silva
2010	10.36	Dilma Rousseff
2014	13.22	Dilma Rousseff

Fonte: Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>.

Em 1991, a aprovação do presidente caiu para 22% (VILLA, 2016). O cenário do governo agora era de isolamento e falta de articulação no Congresso, sofrendo derrotas consecutivas. Muitos congressistas começaram ver no parlamentarismo a solução, e vislumbraram a possibilidade de antecipar o plebiscito sobre o sistema de governo para 1992 – e aplicá-lo imediatamente em caso de vitória do parlamentarismo. O presidente Fernando Collor considerou esta tentativa um golpe, equivalente a rasgar a Constituição e “frustrar a voz das ruas”. Sem embargo, manifestou ser favorável ao parlamentarismo, desde que após o seu mandato (VILLA, 2016).

No ano seguinte, começaram a surgir denúncias de corrupção ligadas aos ministros de Estado. Collor aproveitou a situação para promover uma profunda reforma ministerial e finalmente formar uma base parlamentar, mas viu o seu principal alvo, o PSDB<sup>11</sup>, recusar a chamada (VILLA, 2016). Apoiar o presidente havia-se tornado deveras custoso do ponto de vista político. Até o seu vice, Itamar Franco, passou a conceder entrevistas na imprensa criticando as reformas do governo (VILLA, 2016).

A situação se complicou para o presidente quando Itamar Franco começou a apoiar abertamente a antecipação do plebiscito do parlamentarismo, defendendo a sua aplicação

<sup>10</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>11</sup> Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988, ainda em atividade.



imediate em caso de vitória deste sistema, fazendo severas críticas ao governo. Em outras palavras, defendia a interrupção do mandato do presidente da República (VILLA, 2016). O vice-presidente retirou-se do PRN, partido do governo, e filiou-se ao PMDB. A mensagem era clara para todos que desejavam o afastamento do presidente: seu vice queria se apresentar como uma opção viável.

A crise económica era profunda e o confronto entre presidência e Congresso se intensificava. Estava claro que a oposição precisava apenas de um pretexto para derrubar o presidente. Este pretexto foi oferecido pelo seu próprio irmão, Pedro Collor, ao conceder em maio de 1992 entrevista a uma revista de circulação nacional em que narrava um suposto esquema de corrupção liderado pelo tesoureiro do presidente, Paulo César Farias (VILLA, 2016).

Foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados, com uma estratégia clara: evitar inconstitucionalidades em seu relatório e apontar para o *impeachment* (VILLA, 2016). Desesperado, o presidente convocou o povo para que saísse às ruas em sua defesa, vestindo verde e amarelo. Diversas manifestações se seguiram, mas as pessoas usavam preto e pediam o afastamento de Collor.

Com o relatório final da CPI, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou com o pedido de *impeachment* do presidente da República, pela prática de cinco crimes de responsabilidade: corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa, estelionato e formação de quadrilha (VILLA, 2016).

À imprensa, Fernando Collor dizia que “O sindicato do golpe não passará!”<sup>12</sup>. Leonel Brizola, então governador do Rio de Janeiro, disse que “nesse caldo de cultura se desenvolve sem nenhuma dúvida um movimento golpista”<sup>13</sup>. Mas não foi suficiente para convencer o parlamento.

A derrota do governo foi monumental: o pedido foi aprovado na Câmara dos Deputados por 441 votos a 38, e confirmado no Senado Federal por 76 votos a 3. Fernando Collor de Mello foi afastado em 29 de setembro e cassado em 30 de dezembro de 1992. Foi sucedido por Itamar Franco, que cumpriu o restante do mandato até 1994 e conseguiu organizar uma

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/1992-ou-2015-quatro-semelhancas-entre-collor-e-dilma-diante-da-possibilidade-de-impeachment/>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>13</sup> Ver nota 13.

grande unidade nacional (FIGUEIREDO, 2012) recuperando a economia brasileira. Durante o seu governo foi realizado o plebiscito de 1993, o qual manteve o presidencialismo e será tratado no capítulo seguinte. Seu ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, colhia os louros políticos.

Judicialmente, Collor foi denunciado apenas por corrupção passiva. Terminou absolvido pelo Supremo Tribunal Federal em 1994, por ausência de provas suficientes para o condenar<sup>14</sup>.

O caso do presidente Collor é importante para apontar os perigos que o presidencialismo oferece na relação executivo-legislativo. Ao permitir a chegada ao governo de um candidato sem qualquer estrutura partidária, a governabilidade se tornou impossível. Somando a isto uma grave crise económica e a impopularidade do presidente, não havia mais qualquer condição de ele se manter.

Ocorre que no presidencialismo o chefe de governo não responde perante o parlamento. Ele só poderia ser afastado antes do fim de seu mandato através de um processo de *impeachment*; e para isso, precisaria cometer algum crime de responsabilidade. E foi isso que o Congresso se encarregou de encontrar. Mesmo assim, o processo de impedimento é lento e traumático para o país, diferente do simples voto de não-confiança usado no parlamentarismo.

## **2.3 Governos FHC e Lula (1995-2010): A aparente estabilidade**

A partir de 1994, as eleições presidenciais começaram a ocorrer simultaneamente às eleições gerais. Fernando Henrique Cardoso, conhecido pelo seu acrónimo FHC, foi eleito presidente no primeiro turno, com 54% dos votos, para um mandato previsto até 1999. A nova composição do Congresso Nacional obteve um NEPP ligeiramente menor do que o anterior, de 8.16<sup>15</sup> (veja-se Tabela 2). O partido do presidente obteve a terceira maior bancada e não teve dificuldades e formar uma coalizão com PMDB e PFL, os dois maiores vencedores daquela eleição.

---

<sup>14</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/13/brasil/19.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>15</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

O primeiro mandato de FHC foi de recuperação económica, tendo como grande mérito o controle da inflação, reduzida de astronómicos 2.240,2% ao ano, em 1994, para 4,9% ao ano, em 1998 (LAMOUNIER, 2005). A popularidade adquirida permitiu que Fernando Henrique tomasse uma atitude de legitimidade e legalidade questionáveis.

O governo viu que o sucesso económico propiciava uma oportunidade para permanecer no poder. FHC, que em 1988 chamara de “podridão”<sup>16</sup> à tentativa de José Sarney de estender seu mandato em 1 ano, agora arquitetava uma emenda constitucional que permitisse a sua reeleição, aplicando-se já ao seu mandato em curso. Para amenizar a constitucionalidade duvidável da medida, o presidente aceitou reduzir seu mandato corrente em 1 ano. O senador Pedro Simon insistia que “reeleição sem referendo é golpe do Congresso, sem militares”<sup>17</sup>.

A emenda foi aprovada e entrou em vigor imediatamente, mas não sem levantar graves suspeitas. Uma gravação escondida registrou o deputado Ronivon Santiago admitindo ter recebido R\$200.000,00 (duzentos mil reais) para votar a favor da reeleição, citando nominalmente ainda mais quatro outros deputados que receberam quantia semelhante<sup>18</sup>. A oposição tentou instalar uma CPI para apurar o caso, mas foi derrotada pela maioria governista. Ninguém jamais foi punido por estes fatos.

Uma entrevista concedida em 2013 pelo ex-deputado federal Narciso Mendes trouxe aqueles momentos de volta à tona. Mendes afirmou que a compra de votos para a reeleição “se dava às escâncaras”, e complementou: “Eu não acredito, definitivamente, no presidencialismo de coligação que inventaram neste país. [...] você só aprova matéria do interesse do governo se entrar na compra do voto” (DÓRIA, 2013, p.123). Na mesma entrevista, narra um arrependimento (DÓRIA, 2013, p.124):

Nós éramos pra ter preparado este país, ter feito a reforma política. Nós não devíamos ter implantado esse esquizofrênico regime presidencialista onde o governo é obrigado – é obrigado! – a entrar no balcão de negociação, porque senão, não governa.

Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998, novamente no primeiro turno, com 53% dos votos. O Congresso formado naquele ano foi o de menor NEPP desde que se

<sup>16</sup>

Disponível

em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/123013/23%20a%2025%20de%20marco%20-%200007.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 abr 2018

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1997/06/04/reeleicao-tem-aprovacao-final-62-votos-a-favor-e-14-contra>>. Acesso em: 11 abr 2018

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br//leitor.do?numero=13518&anchor=285377>>. Acesso em: 11 abr 2018

implementou o presidencialismo de coalizão: 7.14<sup>19</sup> (veja-se Tabela 2). O partido do presidente obteve a segunda maior bancada parlamentar.

O segundo governo FHC não foi tão tranquilo quanto o primeiro. A moeda enfrentou forte desvalorização cambial, a inflação voltou a assustar e o desemprego subiu. Dono de uma política neoliberal, Fernando Henrique sofreu oposição obstinada da bancada de esquerda, que mesmo em minoria parlamentar se fazia ouvir (PRIORE, 2016). O PT, novamente derrotado nas eleições, começou a convocar as passeatas “Fora FHC” ainda em 1999. Tentou o *impeachment* do presidente, mas foi derrotado pela coalizão governista<sup>20</sup>.

O presidente Cardoso conseguiu concluir seu mandato até o final, mesmo com a crise económica que deixou o país com alto nível de endividamento público, endividamento externo e dependente de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (LAMOUNIER, 2005). Este quadro, ao qual o PT batizou de “herança maldita” (PRIORE, 2016), não lhe permitiu que elege-se um sucessor.

A sobrevivência política de Fernando Henrique Cardoso mesmo após atravessar uma crise económica é digna de nota, e pode ser interpretada através de três dados relevantes. O primeiro é o de que foi eleito duas vezes no primeiro turno, com maioria absoluta de votos, o que evita a profunda divisão social causada por um segundo turno e lhe deu legitimidade para formar uma ampla coalizão governista. Em segundo lugar, governou com o apoio dos dois Congressos menos fragmentados desde que se iniciou o presidencialismo de coalizão – o NEPP (veja-se Tabela 2) tem aumentado sistematicamente desde então –, possibilitando a formação de uma base mais sólida. Por último, mas não menos importante, FHC acertou ao escolher Marco Maciel como seu vice-presidente, um homem discreto e não ambicioso, que fazia poucas aparições públicas e lhe permaneceu leal mesmo durante os momentos de crise.

Vieram então as eleições de 2002, quando finalmente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República, após ser o segundo colocado em 1989, 1994 e 1998. Lula derrotou José Serra, candidato do governo, no segundo turno, com 61% dos votos. O Congresso Nacional ficou com um NEPP de 8.47<sup>21</sup> (veja-se Tabela 2), quase idêntico ao

---

<sup>19</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc26059918.htm>>. Acesso em: 11 abr 2018.

enfrentado por Collor em 1990, mas desta vez o partido do presidente obteve a maior bancada parlamentar.

A estratégia de campanha adotada pelo presidente eleito deu sinais claros de como seria o seu método de governar. Lula deixou de lado o radicalismo do passado, que tanto lhe causava rejeição, e optou por um caminho pragmático (LAMOUNIER, 2005). Escolheu um vice-presidente empresário, para fazer ponte com setores importantes da economia, e “optou por um caminho confiável para o mercado, evitando traumatizar investidores” (LAMOUNIER, 2005, p.221).

Ninguém soube entender e dominar os mecanismos do presidencialismo de coalizão como o fez Luiz Inácio Lula da Silva. O sucesso de sua presidência, em contraste com a sua condição atual, em muito depõe contra este sistema e do que se requer de um presidente para administrá-lo<sup>22</sup>. Lula formou uma bancada ampla, aliou-se com antigos inimigos políticos, agradou às elites económicas e ao mesmo tempo praticou políticas populistas que o elevaram a um patamar quase mítico entre as camadas mais pobres.

Durante o primeiro governo Lula o Brasil experimentou o “espetáculo do crescimento” (LAMOUNIER, 2005) e uma série de avanços sociais, como a redução da fome e da desigualdade no país. Entretanto, seu mandato também ficaria marcado pelo escândalo do “mensalão”, que envolveu a compra de apoio parlamentar pela alta cúpula do Partido dos Trabalhadores – possivelmente com o aval do presidente.

O esquema tivera início anos antes, durante a formação da coligação do PT para disputar a presidência (VAZ, 2012). O partido angariou o apoio de diversos partidos anteriormente na base de FHC através da divisão do caixa de campanha. Os pagamentos continuaram “de forma sistemática e continuada” durante os dois primeiros anos do governo Lula (VAZ, 2012, p.23), e as investigações descobriram uma grande rede de lavagem de dinheiro e corrupção que terminou por derrubar o ministro da Casa Civil, José Dirceu, um dos nomes mais fortes do governo. Dirceu foi condenado e preso anos depois, assim como os tesoureiros do PT, Delúbio Soares, e o ex-presidente do PT, José Genoíno – além de outras 17

<sup>21</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>22</sup> Lula está preso, condenado pelos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção passiva por atos cometidos enquanto era presidente da República.

pessoas, entre políticos, empresários e dirigentes de estatais<sup>23</sup>. O governo ainda perderia Antônio Palocci, ministro da Fazenda, por denúncias de corrupção ligadas a outros fatos.

Mesmo com o desgaste, Lula conseguiu escapar dos pedidos de *impeachment* feitos pela oposição e terminou o seu mandato, sendo o primeiro presidente desde Juscelino Kubitschek (1955-1960) a ser eleito por voto direto e cumprir o mandato integralmente (veja-se Tabela 3), sob a mesma ordem constitucional (vale lembrar que Fernando Henrique Cardoso emendou a Constituição durante o seu governo para viabilizar sua reeleição). Mais do que isso, Lula foi reeleito em 2006, na segunda volta, com 60% dos votos. O novo Congresso veio com uma fragmentação recorde: NEPP de 9.32<sup>24</sup> (veja-se Tabela 2).

da economia brasileira e o país se tornou “a grande história de sucesso da América Latina”<sup>25</sup>. O Brasil conquistou o direito de sediar os dois maiores eventos esportivos do planeta: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. O presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, disse que Lula era “o político mais popular da Terra”<sup>26</sup>. Não era um exagero: ao final de seu mandato, Lula acumulava 87% de aprovação<sup>27</sup>, índice superior ao de Nelson Mandela na África do Sul.

Com tal aclamação, o presidente poderia escolher livremente o seu sucessor. José Dirceu ou Antônio Palocci seriam opções naturais, mas estavam ambos envoltos em denúncias de corrupção. Foi justamente no final de seus oito anos que Lula cometeu aquele que é considerado por muitos o maior erro de toda a sua gestão: indicou Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, que nunca sequer havia disputado eleições.

---

<sup>23</sup> Veja a lista dos condenados no mensalão em: <<http://g1.globo.com/politica/mentasalao/noticia/2014/11/um-ano-apos-prisoas-7-de-20-presos-do-mentasalao-cumprem-pena-em-casa.html>>. Acesso em 11 abr 2018.

<sup>24</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>25</sup> Capa da revista The Economist em 2009. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2017/03/economist-coloca-o-brasil-na-capa-entre-os-paises-em-ascensao.html>>. Acesso em 11 abr 2018.

<sup>26</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/multimedia/2009/04/090402\\_lulaobamavideo.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/multimedia/2009/04/090402_lulaobamavideo.shtml)>. Acesso em 11 abr 2018.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,recorde-de-aprovacao-a-lula-e-mundial-diz-cntsensus,659612>> Acesso em 11 abr 2018.

Tabela 3 – Presidentes da República Federativa do Brasil em regime democrático

Presidente	Mandato para o qual foi eleito	Mandato cumprido	Interrupção ou extensão
Gaspar Dutra	1946-1951	1946-1950	ECS
Getúlio Vargas	1951-1956	1950-1954	RSM
Café Filho	Vice-presidente	1954-1955	RSM
Carlos Luz	Presidente da Câmara	1955	DGM
Nereu Ramos	Presidente do Senado	1955	-
Juscelino Kubitschek	1956-1961	1956-1961	-
Jânio Quadros	1961-1966	1961	RSM
João Goulart	Vice-presidente	1961-1964	DGM
Tancredo Neves	1985-1991*	-	RSM
José Sarney	Vice-presidente	1985-1990	ECS
Fernando Collor	1990-1994	1990-1992	IMP
Itamar Franco	Vice-presidente	1992-1994	-
F. H. Cardoso	1995-1999**	1995-2002	ECS
Lula da Silva	2003-2010***	2003-2010	-
Dilma Rousseff	2011-2018***	2011-2016	IMP
Michel Temer	Vice-presidente	2016-	-

Fonte: O autor (2018), de acordo com SKIDMORE, 1982; GASPARI, 2002; LAMOUNIER, 2005; ALMEIDA, 2016; e VILLA, 2016.

Legenda: EMC – Emenda Constitucional superveniente que reduziu o mandato ou autorizou a reeleição; RSM – Renúncia, motivos de saúde ou morte; DGM – Deposição ou golpe militar; IMP – *Impeachment*.

\*Eleições indiretas.

\*\*A Constituição não permitia a reeleição, mas foi emendada no curso do mandato presidencial para reduzi-lo em um ano e possibilitar mais quatro, saindo o presidente vencedor nas eleições de 1998 para o mandato de 1999-2002.

\*\*\*Lula e Dilma foram eleitos para mandato de quatro anos e reeleitos no pleito subsequente.

## 2.4 Governo Dilma (2011-2016): O segundo *impeachment*

Dilma Rousseff disputou eleições pela primeira vez em 2010, e eram justamente para o mais alto cargo da República. Venceu na segunda volta, com 56%, mas deixou nítido durante

a campanha as suas diferenças de personalidade profundas em relação ao antecessor: não tinha um grande carisma e seu talento para a oratória era limitado. O grande vitorioso era Lula e a ideia de continuidade de seu governo.

O PT obteve a maior bancada do Congresso, mas isso representava apenas 16% da Câmara dos Deputados, que em 2010 teve um NEPP de 10.36<sup>28</sup> (veja-se Tabela 2). Mais do que nunca, a estabilidade do governo exigiria da presidência um enorme esforço conciliatório e aptidão política. Estas não eram características de Dilma. A presidente fora escolhida pelo seu antecessor por ser uma mulher de personalidade forte, firme e resoluta. Confiava em poucos e despertava em seus auxiliares um misto de temor e admiração (DE ALMEIDA, 2016).

Para agravar a situação, o PMDB indicara Michel Temer para ser seu vice-presidente, em troca de apoio ao PT. Temer era um político experiente, deputado federal por 23 anos. Nunca foi um fenómeno de votos, mas sua hábil articulação política o levou à presidência da Câmara dos Deputados por duas vezes. Conhecia as engrenagens do parlamento. Ainda em 2009, o historiador De Alencastro<sup>29</sup> escreveu opinião advertindo sobre os riscos da chapa Dilma-Temer:

Parte do sucesso dos dois mandatos de FHC e de Lula repousa, aliás, na escolha de vice-presidentes que cumpriram suas funções com relativa discrição e total fidelidade aos dois presidentes, antes e depois das eleições. Por caminhos tortuosos, desenhou-se uma prática política e constitucional que vem assegurando a democracia e o crescimento econômico. A aliança entre o PT e o PMDB apresenta outra relação de forças. Caso o deputado Michel Temer venha a ser o candidato a vice-presidente na chapa da ministra Dilma Rousseff, configura-se uma situação paradoxal. Uma presidenciável desprovida de voo próprio na esfera nacional, sem nunca ter tido um voto na vida, estará coligada a um vice que maneja todas as alavancas do Congresso e da máquina partidária peemedebista. Deputado federal há 22 anos seguidos, constituinte, presidente da Câmara por duas vezes (1997-2000 e 2009-2010), presidente do PMDB há oito anos, Michel Temer vivenciou os episódios que marcaram as grandezas e as misérias da política brasileira. O partido sob sua direção registra uma curiosidade histórica. Sendo há mais de duas décadas o maior partido político brasileiro, jamais logrou eleger o presidente da República. Daí a sede com que vai ao pote ditando regras ao PT e a sua candidata à Presidência. [...] Levado adiante, o impasse poderá transformar a ocupante do Alvorada em refém do morador do Palácio do Jaburu. [...] Em outras palavras, complicada no governo Lula, a aliança PT-PMDB pode se tornar desastrosa num governo Dilma em que Michel Temer venha a ocupar o cargo de vice-presidente.

<sup>28</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2510200908.htm>>. Acesso em: 11 abr 2018.



Antes mesmo de assumir, Dilma já enfrentava dificuldades de articulação no Congresso e até mesmo dentro de seu próprio partido. Formou o seu primeiro ministério sem consultar a base aliada e irritou PT e PMDB<sup>30</sup>, que se sentiram desprestigiados. A nova presidente começava cometendo os mesmos erros de Jânio Quadros e Fernando Collor: desprezava e ignorava o parlamento. Rodrigo de Almeida, ex-porta voz da presidência e que vivia diariamente com Rousseff, conta que “ela sempre viu na maioria do Congresso uma areia movediça de interesses menores, da qual era preciso manter distância” (2016, p. 46). Ela achava que iria se apeguear se recebesse deputados em seu gabinete, como faziam seus antecessores (DE ALMEIDA, 2016).

Analisando desta forma, chega até a surpreender que a presidente tenha terminado seu primeiro mandato, mesmo com a recessão económica que começava a dar sinais de força. Fica evidente que a figura de Lula ainda era muito forte e dava sustentação a Dilma, tanto na população quanto entre os parlamentares. Porém, ao invés de se abrigar em Lula, Dilma tentava deixar a sua própria marca e separar sua imagem da do ex-presidente.

Foi em junho de 2013 que as coisas começaram a dar sinais de que a “estabilidade” proporcionada pela Constituição de 1988, na verdade, não era tão estável assim. Uma pequena marcha contra o aumento de 20 centavos nos preços das passagens de ônibus acabou evoluindo para protestos de proporções inimagináveis em todo o país, com a presença de 1,5 milhão de pessoas<sup>31</sup>. As queixas eram com a classe política em geral, da qual a presidência da República sem dúvidas é o símbolo maior. Depois deste evento, a popularidade da presidente caiu de 57% para 30%<sup>32</sup>, mas Dilma falhou em interpretar a gravidade da crise em formação (DE ALMEIDA, 2016).

No ano seguinte, começaram a surgir movimentos dentro do PT pedindo a volta de Lula como candidato nas eleições daquele ano<sup>33</sup>, mas o ex-presidente sempre apoiou publicamente a reeleição de Dilma. As eleições de 2014 foram realizadas sob uma crescente influência da Operação Lava Jato, investigação deflagrada pela Polícia Federal que descobriu um massivo

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/nos-jornais-ministerio-de-dilma-deixa-pt-e-pmdb-insatisfeitos/>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/de-racha-em-racha-base-alimenta-o-movimento-do-volta-lula-1qauvslybje2vx5dvs2sua8e>>. Acesso em: 11 abr 2018.

escândalo de corrupção envolvendo empresas estatais, com a ingerência do governo, e o pagamento de propinas milionárias a políticos e partidos por parte de diversos empresários.

O segundo turno das eleições opôs Dilma Rousseff e Aécio Neves e causou ao país uma grave divisão social. O resultado das urnas deu vitória à presidente, mas por uma pequeníssima margem: 51,64% a 48,36%. Era o suficiente para que a oposição saísse fortalecida e com respaldo popular de metade do Brasil. Menos de dois meses após a eleição, o PSDB, partido derrotado, protocolou no Tribunal Superior Eleitoral um pedido de cassação do registro de candidatura da presidente e requereu a posse do segundo colocado, Aécio Neves, alegando irregularidade nas contas de campanha<sup>34</sup>. Para piorar ainda mais a frágil situação do governo, o Congresso Nacional foi eleito com um NEPP 13.22<sup>35</sup> (veja-se Tabela 2), um recorde mundial.

Falar em “segundo governo Dilma” é quase uma formalidade, pois de fato ele praticamente não existiu. Logo em fevereiro foi eleito para a presidência da Câmara dos Deputados o carioca Eduardo Cunha, do PMDB, notório adversário da presidente. Para conseguir compor uma frágil base parlamentar em seu segundo mandato e manter condições mínimas de governabilidade, Dilma Rousseff precisou negociar com dezenas de partidos a oferta de cargos dentro do governo, aumentando o número de Ministérios para 39. Ainda assim, não foi o suficiente: partidos grandes e pequenos pressionaram a presidência por mais e mais.

Quando receberam a negativa, começaram a sabotar o governo com as chamadas “pautas-bomba”<sup>36</sup>, mergulhando o Brasil em uma profunda crise política e económica. O país ficou estagnado. O vice-presidente começou a conspirar abertamente contra a presidente Dilma, sendo divulgada na imprensa uma carta na qual reclamava de ser tratado como um “vice decorativo”<sup>37</sup>. Começou a crescer uma expectativa em torno da renúncia da presidente para solucionar o problema, algo que ela jamais considerou (DE ALMEIDA, 2016).

---

<sup>34</sup> Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/psdb-pede-tse-cassacao-de-dilma-e-posse-de-aecio-como-presidente.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>35</sup> Dados do Department of Political Sciences do Trinity College Dublin, disponível em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2018.

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bombas-maos-do-congresso-contr-o-governo.shtml>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>37</sup> Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/exclusivo-carta-de-temer-dilma.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

Para a oposição só restava o *impeachment*, mas a Operação Lava Jato avançava e continuava sem implicar qualquer ligação direta com Dilma. Foi aí que se construiu a tese das “pedaladas fiscais”, que atribuía à presidente crime responsabilidade pela prática de uma manobra contábil que atrasava o repasse de verbas a bancos públicos. O assunto é deveras controverso e dividiu opiniões jurídicas, mas o pedido de *impeachment* foi apresentado em setembro e Eduardo Cunha o aceitou em dezembro de 2015.

A partir daí a queda se tornou iminente. A base aliada da presidência, que já era frágil, se esfacelou, em boa parte graças ao trabalho do vice-presidente Michel Temer, que já começava a construir sua própria coalizão. Temer também “vazaria” convenientemente um áudio em que se dirigia à nação como presidente da República, antes mesmo da votação do *impeachment*, anunciando que faria um “governo de salvação nacional”<sup>38</sup>.

Em maio de 2016, Dilma Rousseff foi afastada da presidência por 367 votos a favor e 137 contrários. O Senado Federal confirmaria a cassação da presidente em 31 de agosto de 2016, por 61 votos a 20, pelos crimes de falsidade ideológica e crime contra as finanças públicas. Até o presente momento, Dilma jamais foi condenada ou mesmo investigada judicialmente por qualquer um destes atos.

Assim como Collor, Dilma era impopular e não havia muitos interessados em defendê-la. Ao contrário de Collor, no entanto, Dilma tinha um partido político de massas. O *impeachment* não representava somente a derrota da presidente, mas também do PT, de Lula e dos movimentos sociais da esquerda brasileira. Desta forma, se em 1992 a cassação trouxe unificação ao país, em 2016 ela terminou o processo de divisão começado em 2014. O PT acusa Temer e Cunha de patrocinar um golpe de Estado parlamentar<sup>39</sup> – não desprovido de razões, embora em 1992 o partido tenha agido de forma semelhante para derrubar Collor. Sobre isto falaremos melhor no capítulo seguinte.

Se existisse um único caso de estudo para analisar os vícios do sistema de governo presidencialista, os 13 anos de lulismo no Brasil seriam uma ótima escolha. Começamos em 2010, quando o país foi obrigado a “aposentar” um chefe de governo com 87% de aprovação

<sup>38</sup>Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/e-preciso-um-governo-de-salvacao-nacional-afirma-vice-michel-temer.html>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>39</sup>Disponível em: <<http://www.pt.org.br/7-motivos-para-entender-porque-este-impeachment-e-golpe/>>. Acesso em: 11 abr 2018.

popular por conta das regras de inelegibilidade. O parlamentarismo não descarta seus bons governantes por limitações de mandato, pois enquanto durar o seu apoio ele poderá continuar.

Entra então a questão da continuidade. O presidencialismo requer o surgimento de novos e competentes governantes a cada ciclo eleitoral, o que nem sempre ocorre. Com a popularidade que tinha, Lula impôs a candidatura de Dilma por determinação própria, atravessando até mesmo a convenção partidária<sup>40</sup>. Com o apoio do presidente, Dilma venceu a eleição mesmo sem jamais ter disputado qualquer outro cargo eletivo e, como tal, não tinha nenhuma experiência em lidar com um Congresso extremamente difícil como o brasileiro. Isso jamais aconteceria em um sistema parlamentar.

Entre 2002 e 2014, o Brasil passou por quatro eleições com uma segunda volta que opôs sempre PT e PSDB. Esse tipo de confronto causa o chamado jogo de soma zero, no qual um candidato se torna a antítese do outro, fazendo com que o eleitorado de um rejeite a outra opção de forma extrema. Não por acaso, cresceu também nestes anos a intolerância política entre a população, o que tem causado uma perigosa divisão social – inclusive com atentados a tiros contra caravanas políticas<sup>41</sup>.

Sempre recorrente nas crises do presidencialismo brasileiro é o fato de que este sistema é excessivamente rígido, não conseguindo responder às variações políticas que ocorrem durante o mandato presidencial. Não há meios institucionalmente legítimos para afastar um mau presidente, a não ser que cometa crime de responsabilidade. Se o presidente entrar em choque com o parlamento, o país é paralisado. Num sistema parlamentarista, a crise do governo Dilma poderia ter sido resolvida em dias, e não em anos.

Por último, mas não menos importante, vem o problema da linha de sucessão. A adoção de uma chapa única para presidente e vice em 1988 pretendia evitar uma oposição política entre o chefe de governo e seu substituto. Contudo, seu sucesso foi menor que o esperado, pois a composição da chapa acaba sendo sempre um acordo político, sem cunho ideológico. Como não pode dissociar um do outro, o eleitor escolhe o seu candidato independentemente de não aprovar o vice apresentado.

---

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0402201012.htm>>. Acesso em: 11 abr 2018.

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/28/aumento-da-intolerancia-politica-no-brasil-preocupa-senadores-que-solicitam-sessao-tematica>>. Acesso em: 2 mai 2018.

O PT garantiu o apoio do PMDB através de Michel Temer, mas após as eleições os partidos tomaram rumos diferentes. Quando viu a oportunidade, Temer não se preocupou em esconder que tinha interesse em derrubar a presidente para ocupar seu cargo. Trabalhou para que isso ocorresse. E acabou premiado com a presidência da República, a qual dificilmente chegaria disputando eleições (Temer foi apenas o 54º deputado federal mais votado de São Paulo em 2006, último cargo que disputou antes da vice-presidência). Mais do que isso, os 54 milhões de eleitores que levaram um governo de esquerda ao poder teriam agora de aceitar um governo de centro-direita legitimado pelos seus próprios votos.

### 3.6 Governo Temer (2016-presente): A perspetiva atual

As consequências do *impeachment* de Dilma ainda estão em curso. O governo Temer tem ensaiado uma lenta recuperação económica, estabilizando a inflação e voltando a crescer o PIB nacional. Mesmo assim, enfrenta um recorde absoluto de rejeição, tendo atingido incríveis 3% de aprovação popular<sup>42</sup>. O presidente é considerado um traidor pelos movimentos de esquerda e uma solução indigesta para a direita. Além disso, seu nome está diretamente ligado a diversas denúncias de corrupção.

Se existe uma lição que já pode ser tirada do governo de Michel Temer, esta é a de que uma coalizão parlamentar bem construída garante mais vida longa ao presidente do que a sua popularidade. Fosse por rejeição somente, Temer já teria sido derrubado. Oportunidades não faltaram: foi denunciado por duas vezes pela Procuradoria Geral da República, tornando-se o primeiro presidente da história do Brasil a ser denunciado por crime comum no exercício do seu mandato. Submetida a denúncia à Câmara dos Deputados, bastaria que os deputados a aprovassem para afastar Temer da presidência e realizarem entre eles mesmos eleições indiretas para escolher o seu sucessor até dezembro de 2018. Ambas foram barradas<sup>43</sup>.

O que mais preocupa é a desconfiança generalizada que os cidadãos têm na classe política, e que tem contaminado a credibilidade do regime democrático. Nas eleições

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/popularidade-de-temer-cai-so-3-aprovam-seu-governo-diz-ibope/>>. Acesso em: 14 abr 2018.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-derruba-segunda-denuncia-contra-michel-temer-e-ministros,70002060600>>. Acesso em: 14 abr 2018.

municipais de 2016, o número de votos brancos ou nulos cresceu 54%<sup>44</sup>. Pesquisa eleitoral realizada em março de 2018 indica que 20,4% do eleitorado pretende votar em branco ou nulo nas eleições presidenciais de outubro<sup>45</sup>.

Pesquisa realizada em 2017<sup>46</sup> aponta que 31% dos brasileiros consideram a corrupção como o maior problema do país, à frente de questões muito mais graves como a saúde pública, educação e segurança. O tema é dominante em todos os debates políticos da atualidade e certamente irá dominar as discussões nas eleições de 2018, relegando a menor valor assuntos de extrema importância que precisam ser discutidos no momento – como a reforma do sistema político como um todo.

É sabido que a negação da classe política tende à polarização e extremismo, fortalecendo a candidatura de discursos demagógicos pautada na “honestidade”, mesmo sem que o presidenciável tenha algum programa de governo coerente ou alguma capacidade de negociar com o parlamento. Tentando escapar da rejeição popular, diversos partidos tem retirado a letra P de suas siglas ou mesmo abolido completamente os acrônimos. O PMDB voltou a ser MDB; o PT do B virou Avante; PTN agora é Podemos; e o PP é Progressistas – para ficarmos em apenas alguns exemplos.

Um resultado dessa radicalização é Jair Bolsonaro, do PSL<sup>47</sup>, militar da reserva e deputado federal, um dos poucos políticos do país ainda não envolvido na Operação Lava Jato. Bolsonaro tem um discurso de extrema-direita e faz elogios frequentes à ditadura militar instaurada após o golpe de 1964, além de proferir declarações racistas e preconceituosas com frequência<sup>48</sup>. Quando é questionado sobre assuntos como economia, Jair admite não entender do assunto e que sua política ficará nas mãos de seus ministros<sup>49</sup>. Pré-candidato à presidência da República, é o que mais cresce nas intenções de voto. Atualmente é segundo colocado nas pesquisas e lidera todos os cenários sem a participação do ex-presidente Lula<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/abstencao-cresce-no-2-turno-destas-eleicoes-e-fica-em-216.html>>. Acesso em: 14 abr 2018.

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-segue-lider-em-pesquisa-eleitoral-sem-petista-bolsonaro-e-marina-disputariam-2-turno,70002215814>>. Acesso em: 14 abr 2018.

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/latinobarometro-corrupcao-aparece-pela-1-vez-como-principal-preocupacao-para-brasil-diz-pesquisa-21999964>>. Acesso em: 14 abr 2018.

<sup>47</sup> Partido Social Liberal, fundado em 1998.

<sup>48</sup> Veja algumas polêmicas declarações de Jair Bolsonaro aqui: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jair-bolsonaro-pode-ser-processado-por-suas-declaracoes-polemicas,70001731432>> Acesso em: 14 abr 2018

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/bolsonaro-diz-que-presidente-nao-precisa-saber-de-economia-ele-tem-razao-4w0n2aahca0ex6jua4id1gunu>>. Acesso em: 14 abr 2018.

O ex-presidente Lula, por sinal, lidera as pesquisas com 33% das intenções de voto<sup>51</sup>. Ocorre que a sua candidatura em outubro, ao menos do ponto de vista legal, é bastante improvável. No momento, Lula está preso, cumprindo pena de 12 anos e 1 mês imposta pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Pela lei brasileira, portanto, está inelegível e não pode disputar qualquer cargo. Mas o seu partido, amparado por diversos movimentos sociais de esquerda, alega perseguição judicial e considera o encarceramento de Lula uma prisão política, afirmando que ele será candidato em outubro mesmo que a justiça o proíba<sup>52</sup>.

Os perigos que se aproximam em outubro são imensos, provavelmente a maior ameaça ao regime democrático enfrentada pelo Brasil desde 1964. Não é improvável um cenário em que Lula obtenha a maioria dos votos, mas a Justiça Eleitoral os declare nulos. Como reagiria a maioria que teve seu voto descartado? Aceitariam a posse do segundo colocado, possivelmente de extrema-direita? Como reagiriam as forças políticas do país – principalmente governadores, parlamentares e forças armadas? Os aliados de Lula o declarariam presidente da República, em confronto com o Judiciário? É um exercício de futurologia que não pode ser descartado.

---

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-segue-lider-em-pesquisa-eleitoral-sem-petista-bolsonaro-e-marina-disputariam-2-turno,70002215814>>. Acesso em: 14 abr 2018

<sup>51</sup> Ver nota 51.

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/pt-afirma-que-registrara-candidatura-de-lula.shtml>>. Acesso em: 11 abr 2018.

## 3 O CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PARLAMENTARISMO

Demonstrados os problemas do presidencialismo e o seu efeito catalisador das instabilidades políticas na República brasileira, outra pergunta se impõe: por acaso o sistema parlamentarista teria obtido um desempenho melhor? Há viabilidade para a implementação do parlamentarismo no Brasil, um país latino-americano? São exatamente estas as questões este capítulo tentará elucidar.

### 3.1 Experiências anteriores

#### *3.1.1 O parlamentarismo “às avessas” e a opção pelo presidencialismo*

Em 20 de julho de 1847, o imperador d. Pedro II emitiu o decreto nº 523, que criava o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, instaurando o que se convencionou chamar no Brasil de “parlamentarismo às avessas”. Este sistema perduraria até o final do Segundo Reinado, em 15 de novembro de 1889, com o ato da proclamação da República.

O seu nome advém do fato de que era uma completa inversão do clássico sistema inglês: era o Príncipe quem nomeava o primeiro-ministro e formava seu gabinete, submetendo-o depois à aprovação do parlamento. Ocorre que a Constituição Imperial determinava que o monarca era o chefe do poder executivo, além de lhe conceder o famigerado poder moderador, invenção de Benjamin Constant que só foi adotada em terras brasileiras e lusitanas, em ambos os casos pelas mãos de d. Pedro I do Brasil e IV de Portugal.

Em termos práticos, a inserção do poder moderador na Constituição de 1824 foi uma forma encontrada pelo imperador de preservar seus poderes reais sob o disfarce de uma monarquia constitucional. “O imperador do Brasil não reinava apenas: governava”, nas palavras de Afonso Arinos de Melo Franco (FRANCO, 1999). Duas de suas prerrogativas



eram nomear e demitir livremente os ministros de Estado (art. 101, VI) e dissolver o parlamento, a qualquer tempo e por sua total discricionariedade (art. 101, V).

Ou seja: caso a Câmara rejeitasse o gabinete formado por d. Pedro II, o soberano poderia escolher entre indicar gabinete ou simplesmente dissolver a casa legislativa. Noutras palavras, o primeiro-ministro era responsável perante o imperador, como bem asseverou o histórico Joaquim Nabuco (1899, p.553-554), no característico português de sua época:

Antes de tudo, o reinado é do Imperador. De certo elle não governa directamente e por si mesmo, cinge-se á Constituição e ás formas do systema parlamentar; mas como elle só é arbitro da vez de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministerios, o poder é praticamente d'elle. A investidura dos Gabinetes era curta, o seu titulo precario, - em quanto agradassem ao Monarcha; em taes condições só havia um meio de governar, a conformidade com elle. Oppôr-se a elle, aos seus planos, á sua politica, era renunciar o poder.

Trouxemos no Capítulo 2 que para definir um sistema como parlamentarista é preciso haver a responsabilização política do gabinete de ministros perante o parlamento, que forma o governo através da sua maioria. Ora, se o primeiro-ministro do Segundo Reinado era imposto à Câmara independente de sua composição e respondia somente ao imperador, seria uma grande imprecisão científica considerá-lo como parlamentarista, ainda que “às avessas”. Não se tratavam de meras instituições formais em letra constitucional, pois d. Pedro II fazia uso frequente de suas atribuições, como é narrado por Afonso Arinos (FRANCO, 1999, p.30):

A 14 de julho de 1868 o Imperador demitiu o gabinete “progressista” presidido por Zacarias, e que era sustentado, na Câmara, por ampla maioria liberal. “O efeito produzido na opinião geral do país – diz José Maria dos Santos – foi a de uma dolorosa e profunda estupefação.” E José Bonifácio, o Moço, no voto hostil com que a Câmara recebeu o novo gabinete conservador presidido por Itaboraí, declara francamente: “A Câmara viu com profundo pesar e geral surpresa o estranho aparecimento do atual gabinete, gerado fora do seu seio e simbolizado por uma nova política, sem que uma questão parlamentar tivesse provocado a queda do seu antecessor.” A moção de José Bonifácio foi aprovada por 85 votos contra 10. Que fez o ministério diante de tão esmagadora maioria hostil? Dissolve a Câmara a 18 de julho...

O reconhecimento de que “é altamente duvidosa, ou, pelo menos, muito pouco rigorosa, a caracterização do governo imperial como sendo parlamentarista” (FRANCO, 1999, p.26) serve a dois propósitos. Por um lado depõe contra o sistema, pois desmistifica a ideia bastante propagada de que teria sido ele o responsável pela grande estabilidade do regime monárquico (em 77 anos, o Brasil teve apenas dois imperadores e uma Constituição). Por outro,

testemunha em seu favor ao isentá-lo de culpa pela grande instabilidade dos gabinetes imperiais (foram 32 em 42 anos).

Demonstrada a supremacia do imperador no “parlamentarismo” brasileiro, não é difícil compreender que o movimento republicano tenha surgido com um ideal, antes de tudo, antiparlamentarista. Afinal, “Desde 1834 que os autores do Ato Adicional visavam a destruir a fortaleza do Poder Moderador, sem o conseguirem. A partir de 1869 a esquerda liberal, desiludida do regime, foi aos poucos evoluindo para a República” (FRANCO, 1999, p. 30).

Apenas para que se tenha noção da imensa rejeição ao parlamentarismo naquela época, vejamos alguns trechos dos anais da constituinte de 1890, publicados pelo Senado Federal em 1924: “O clericalismo, a pedantocracia e o parlamentarismo hão de ser eliminados um dia” (p.507); “todos os dias se referem ao parlamentarismo com certo menospreço, com repugnância até, como si elle fosse um perigo, como si elle fosse uma moléstia” (p.716). O Almirante De Melo (1938, p.63) o chamava de “régimen proscrito”, enquanto Calmon (1956, p.47) relata que o Congresso odiava “até a intolerância e a guerra o regime parlamentar”.

Somado ao desgaste daquele sistema havia a clara influência do modelo norte-americano não somente no Brasil, mas em toda a América Latina. A monarquia parlamentarista parecia isolar o país de todos seus vizinhos, todos ex-colônias europeias, republicanos e presidencialistas.

O que os constituintes de 1891 falharam em perceber é que, diferente de todas as antigas colônias da América, a nação brasileira não era resultado de um rompimento brutal com poderosa metrópole. Antes de ser um filho ingrato de Portugal, era seu irmão. Era uma continuidade. Não foi um revolucionário local que declarou a independência em 1822, mas o próprio herdeiro do trono português. Jamais houve um Bolívar ou San Martín. Gomes (2010, p.35) narra que

Às vésperas de embarcar de volta para Lisboa, em 1821, D. João VI dera um sábio conselho ao filho D. Pedro, nomeado príncipe regente: “Pedro, se o Brasil tiver de se separar, antes seja para ti, que me hás de respeitar, do que para qualquer um desses aventureiros.” Nessa frase havia três mensagens. A primeira: depois de todas as transformações ocorridas desde 1808, a independência brasileira parecia inevitável. A segunda: o processo de separação tinha de ser controlado pela monarquia portuguesa e pela real família de Bragança. A terceira e última mensagem dizia que D. Pedro precisava evitar a todo custo que o novo país caísse nas mãos dos republicanos. Nas palavras cifradas de D. João, eram esses os “aventureiros” que estavam fazendo a independência da vizinha América espanhola.

O Brasil do século XIX era muito mais europeu do que americano. Neste raciocínio, faria mais sentido aos republicanos brasileiros que tivesse buscado inspiração no modelo inglês de governo, como o fizeram os movimentos semelhantes na Europa no início do século XX. Entretanto, a constituinte de 1890 preferiu dar preferência à proximidade geográfica e copiar o modelo estadunidense, criando um Estado federativo, presidencialista e bicameral. Não por acaso, adotou a denominação oficial de Estados Unidos do Brasil, que perdurou até 1969.

### 3.1.2 O parlamentarismo de Jango (1961-1963)

Em 1961, o presidente Jânio Quadros renunciou ao cargo alegando “forças terríveis”<sup>53</sup> que se levantavam contra seu governo. O vice-presidente João Goulart causava grande receio entre as forças armadas e as elites conservadoras (SKIDMORE, 1982), principalmente por suas inclinações ao comunismo. Para piorar as expectativas, Jango<sup>54</sup> estava em visita oficial à China revolucionária e não se encontrava no país para ser empossado. Por esta razão, assumiu interinamente o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzili, que leu no Congresso uma mensagem enviada pelos militares considerando inadmissível o retorno de Jango ao país, por motivos de “segurança nacional” (SKIDMORE, 1982, p.256).

Para evitar uma nova ruptura institucional, um grupo político liderado por Leonel Brizola encampou a “campanha da legalidade”, na qual defendiam a posse de João Goulart (SCHWARCZ e STARLING, 2015). Uma espécie de meio-termo foi oferecida pelo deputado Raul Pila: a implementação do parlamentarismo, permitindo a posse do presidente, porém fora da chefia de governo. Para evitar um golpe militar, a sugestão foi aceita e implantada às pressas. Menos de dez dias após a renúncia de Jânio, foi votada e aprovada a Emenda Constitucional nº 04/61, implementando o parlamentarismo no Brasil. Neste cenário, é possível perceber que diversos elementos maculavam esse sistema desde a sua origem:

1) Tinha legitimidade e legalidade completamente questionáveis, pois retiravam os poderes da presidência da República em plena vigência do mandato; 2) O modelo adotado não foi discutido com a devida profundidade pelo Congresso, sendo aprovado um projeto confuso e cheio de lacunas institucionais; 3) Contaminou a medida com cunho ideológico,

<sup>53</sup> A carta-renúncia de Jânio pode ser lida aqui: <<http://www.portaldx.com.br/noticia/1351/janio-quadros-renuncia-a-presidencia-por-cao-de-quot-forcas-terriveis-quot.html>>. Acesso em: 16 abr 2018

<sup>54</sup> Jango é o apelido pelo qual ficou conhecido João Goulart.

pois o esvaziamento dos poderes de Jango irritou a esquerda; 4) Foi imposto à revelia da classe política, o que fez com que o sistema fosse sabotado pelo presidente, pelo primeiro-ministro e pelo próprio parlamento.

O parlamentarismo de 1961 era um remendo jurídico e não passava de uma solução temporária, inventada para ter duração certa (FIGUEIREDO, 1993). A própria emenda que o criou determinou também a realização de um plebiscito apenas nove meses antes do fim do mandato de Goulart (art. 25), para definir se o sistema seria mantido ou não. Se fosse, validaria o “golpe branco” (SKIDMORE, 1982; FIGUEIREDO, 1993); se retornasse o presidencialismo, Jango não teria mais tempo para governar.

Mesmo com todas estas ponderações, é preciso dizer que o sistema adotado no Brasil nestes 16 meses deve ser de fato considerado parlamentarista, ao contrário daquele vigente no período da monarquia. Vejamos como se deu, ao menos em tese, o seu funcionamento.

A emenda parlamentar repetiu a nomenclatura do império e criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros<sup>55</sup>. Ele e todo o seu gabinete responderiam coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do governo e pela administração federal (art. 6º). O primeiro-ministro deveria ser nomeado pelo presidente da República e formar um gabinete, mas estava sujeito à aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados (art. 8º). Se fosse rejeitado, o presidente poderia fazer outra nomeação, e depois mais uma. Recusadas as nomeações pela terceira vez, caberia ao Senado Federal (câmara alta) indicá-lo (art. 8º, parágrafo único). Não há como compreender os motivos desta última regra, pois o Senado brasileiro pode ter uma composição profundamente diferente da Câmara e seria muito mais lógico submeter a escolha a ela diretamente. De qualquer modo, esta situação nunca chegou a ocorrer na prática.

Depois de aprovado, o gabinete teria ainda que comparecer à Câmara dos Deputados e apresentar seu programa de governo, para depois ser submetido à moção de confiança na casa (art. 9º, parágrafo único). Como esta é a segunda vez que o primeiro-ministro deveria passar pelo crivo do parlamento, entende-se que a emenda adotou aqui uma espécie de voto de confiança duplo.

---

<sup>55</sup> Equivalente ao primeiro-ministro.

Aprovada a moção, o Senado Federal poderia ainda se opor a ela, pelo voto de dois terços de seus membros (art. 10). Diferente da situação prevista no art. 8º, é possível compreender a intenção dessa norma. A composição do Senado é igualitária entre todos os entes federativos, enquanto a Câmara distribui suas cadeiras na proporção da população de cada estado e distrito. Permitir que os senadores se oponham à aprovação do primeiro-ministro, portanto, é preservar o princípio federalista e garantir a todos os estados peso igual na formação do governo, independente de seus tamanhos.

A qualquer momento poderia ser requerida uma moção de desconfiança contra o gabinete, ou uma censura a qualquer de seus membros, que seria aprovada com os votos da maioria absoluta dos deputados (art. 12). De mesmo modo, o gabinete poderia requerer uma moção de confiança ante à Câmara, mas a sua aprovação dependeria apenas de uma maioria simples (art. 13).

Aprovada a desconfiança ou rejeitada a confiança, o gabinete seria exonerado e o processo se repetiria, voltando para as mãos do presidente o dever da nomeação. Se houvesse a exoneração de três gabinetes consecutivos através da desconfiança do parlamento, o presidente da República poderia dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições (art. 14) – mas somente depois do mandato de Jango (art. 24).

A maioria das situações previstas acima nunca chegou a ocorrer, porque a vigência do parlamentarismo foi bastante efêmera. O sistema implementado demonstrava virtudes, mas o problema é que as mudanças se encerravam aí. Afora alguns artigos que tratavam das atribuições do presidente e do primeiro-ministro, que por sinal eram confusos e até contraditórios, a emenda não procedeu a nenhuma outra reforma. Delegou à lei complementar o dever de regular o novo sistema – que foi aprovada somente em julho de 1962. Com toda uma ordem política e jurídica construída em quase 80 anos de presidencialismo, o modelo acabou se tornando na prática um “parlamentarismo híbrido” (FIGUEIREDO, 1993).

A falta de uma institucionalização parlamentarista escrita até poderia ter sido superada pelos costumes, como ocorreu na Inglaterra. Mas faltava vontade política para que o sistema funcionasse, justamente pela forma como foi imposto. Desde o momento que assumiu a presidência, “Jango manobrou cuidadosamente a fim de recuperar os poderes presidenciais” (SKIDMORE, 1982, p.264).

O novo sistema de governo já começava com uma ampla coalizão antiparlamentarista e baixa aceitação popular (FIGUEIREDO, 1993). João Goulart nomeou Tancredo Neves, do PSD, para chefiar o primeiro gabinete. De acordo com Skidmore (1982, p.267), “Tancredo Neves e Jango seguiam um plano destinado a demonstrar deliberadamente a inviabilidade do parlamentarismo”. Para Figueiredo (1993, p.62), o “comprometimento de Neves com a manutenção gabinete também era duvidoso”. Ainda em 1961, membros da UDN e do PSD começaram a consultar os militares sobre o retorno ao presidencialismo, juntando-se aos esquerdistas e nacionalistas (FIGUEIREDO, 1993). Nenhum outro movimento conseguiu unir tanto a classe política na Quarta República quanto o fracasso do parlamentarismo.

Jango começou a articular a antecipação do plebiscito marcado para 1965. Para isso, tentava se demonstrar como um presidente viável. Para os conservadores e militares, tomava atitudes anticomunistas como condenar publicamente o regime cubano; para os sindicalistas, insistia que somente com o presidencialismo teria força para fazer as chamadas “reformas de base” (FIGUEIREDO, 1993).

Em 1962, ano de eleições gerais, alguns parlamentares tentaram reformar as leis de elegibilidade promulgadas durante o presidencialismo. As normas determinavam que os ministros de Estado precisariam se desincompatibilizar antes da eleição para poderem ser candidatos. Noutros termos, isso faria com que o gabinete precisasse renunciar para concorrer às eleições. O próprio Congresso boicotou a medida (FIGUEIREDO, 1993) e manteve a legislação anterior, o que teve exatamente o efeito esperado: o gabinete se demitiu coletivamente e o governo ruiu. “As perspectivas de institucionalização do parlamentarismo ruíram com a queda de Tancredo Neves”, descreve Argelina Figueiredo (1993, p.75).

A partir desse momento, as ações de Jango foram minuciosamente calculadas para destruir a reputação do sistema parlamentar. O presidente nomeou San Tiago Dantas, que era de um partido trabalhista e minoritário, para liderar o próximo gabinete. Ao mesmo tempo, trabalhava nos bastidores para garantir que Dantas fosse rejeitado (SKIDMORE, 1982; FIGUEIREDO, 1993). A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) ameaçou fazer greve geral caso a nomeação não fosse aprovada, enquanto os militares estavam de prontidão para o caso contrário (SKIDMORE, 1982). Dantas foi derrotado.

João Goulart nomeou então Auro de Moura Andrade, da ala conservadora do PSD. Como o partido tinha a maior bancada, foi aprovado. Em consequência, a CNTI decide

cumprir a ameaça e deflagra uma greve que paralisa o país (FIGUEIREDO, 1993). Andrade renuncia 48 horas depois. Finalmente, o presidente nomeia Brochado de Rocha, comprometido com a antecipação do plebiscito, que é aprovado e forma o segundo gabinete.

Skidmore conta que “Jango agarrou-se às greves e aos distúrbios como prova de que necessitava poderes executivos totais para governar o Brasil. [...] Havia um amplo apoio, tanto no centro quanto na esquerda, em favor de um pronto retorno ao presidencialismo” (1982, p.268-270). Depois desses fatos, Goulart ganhou o apoio que faltava: o Exército (FIGUEIREDO, 1993).

O primeiro-ministro Brochado da Rocha tinha como principal incumbência antecipar a realização do plebiscito para coincidir com as eleições gerais, em outubro de 1962. A maioria do parlamento, contudo, queria mantê-las separadas (FIGUEIREDO, 1993). Por este motivo, submeteu ao Congresso uma moção de confiança e caiu depois de apenas 68 dias no governo. Dois dias depois, o plebiscito foi antecipado para 6 de janeiro de 1963. Hermes Filho foi nomeado primeiro-ministro e aprovado para chefiar o governo, até que se restabelecesse o presidencialismo no Brasil com o resultado das urnas e Jango recuperasse plenos poderes presidenciais.

### **3.2 Presidencialismo de coalizão: um parlamentarismo engessado**

A análise do funcionamento do presidencialismo de coalizão vislumbrada no Capítulo 2 demonstra que este sistema já funciona, na prática, como se fosse parlamentarista, embora a sua institucionalização como presidencial o aprisione em uma rigidez que acarreta na acumulação dos defeitos de ambos os sistemas. Daquilo que se depreende das principais teorias dos sistemas de governo (ver Capítulo 1), submeter a sobrevivência política do presidente à formação de uma ampla coalizão parlamentar é a própria antítese deste sistema. Sérgio Abranches bem que poderia tê-lo chamado de “presidencialismo às avessas”, em homenagem ao parlamentarismo vigente na monarquia.

Diz-se que uma das vantagens do presidencialismo é o fato de que o presidente goza de liberdade para formar seu ministério, oferecendo-lhe técnicos competente de cada área, enquanto no parlamentarismo o primeiro-ministro tende a recrutar membros do parlamento ou indivíduos com experiência política e parlamentar prévia (STRØM, 2000). No modelo brasileiro, a situação é a segunda. Dos 29 ministérios do governo atual, somente 5 não são

políticos “de carreira” – destes, 4 são interinos e assumiram após a renúncia dos seus titulares para concorrerem nas eleições de 2018<sup>56</sup>. Afinal, o presidente precisa criar diversas pastas ministeriais para alocar os interesses de vários partidos, usando-as como troca em favor do apoio político no Congresso.

Passemos então à estabilidade de governo, o grande trunfo do presidencialismo. Desde 1988, o Brasil teve sete presidentes diferentes, rumando para o oitavo em janeiro de 2019. Seus ministérios, entretanto, sofrem trocas constantes. Neste mesmo período, a Alemanha teve três gabinetes; o Canadá e o Reino Unido tiveram seis; Portugal, também sete. Sistemas parlamentaristas ou de pendor parlamentarista funcionais, portanto, tem obtido bom desempenho na estabilidade de seus primeiros-ministros. Claro que há maus exemplos como o italiano, mas é justamente a sua experiência que fornece informações relevantes para evitar que se repita no Brasil.

Mas a característica que mais atesta o espírito parlamentarista no presidencialismo de coalizão é a responsabilidade política do presidente perante o parlamento. Isto não existe na Constituição, mas acabou se tornando uma decorrência prática do sistema implantado por ela. Em outras palavras, o sistema de governo brasileiro combina três fatores: é um executivo de uma pessoa só, cujo titular é eleito pelos cidadãos, mas sua permanência depende de confiança legislativa. Pelos critérios de Arend Lijphart (2012, p.108), portanto, é possível classificar o Brasil como único país do mundo na condição de Híbrido VI. Veremos como isso se demonstra na seção seguinte.

### *3.2.1 O impeachment como voto de desconfiança*

*Impeachment* é uma palavra anglófona incorporada ao português que se refere ao processo de natureza penal (LIJPHART, 2012) enfrentado por um agente público, destacando-se especialmente o presidente da República, que lhe pode impor sanções de natureza política pela prática de crimes considerados incompatíveis com o exercício de suas funções (crimes de responsabilidade, no caso brasileiro). É a única forma institucional pela qual um chefe de governo pode ser afastado em um sistema presidencialista, salvo, obviamente, casos de renúncia e morte.

---

<sup>56</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-empossa-novos-ministros-em-cerimonia-no-planalto.ghml>>. Acesso em: 16 abr 2018.8.



Muito se tentou descaracterizar a natureza processual penal do *impeachment* durante os acontecimentos de 2016 no Brasil, para justificar o afastamento da presidente Dilma Rousseff como um instrumento legitimamente constitucional. Nas televisões e jornais, ditos especialistas diziam a todo momento que o processo tinha natureza política e, portanto, a perda de confiança da presidente ante o parlamento justificaria a medida. Este raciocínio é falso e insustentável tanto do ponto de vista jurídico como da politologia, pois não se coaduna com o texto da Constituição Federal (arts. 85 e 86) e nem com a teoria política clássica.

É possível dizer que o *impeachment* tem natureza política *subjetiva*, isto é, trata-se de um processo político quanto aos seus sujeitos. O presidente é julgado pelo Senado Federal, depois de aberta a denúncia pela Câmara dos Deputados, atuando o poder legislativo em função imprópria, tipicamente exercida pelo poder judiciário. Quanto ao seu objeto, este será sempre a apuração de eventual prática criminal do presidente, podendo impor-lhe sanções políticas caso configurada. Sua natureza *objetiva*, portanto, é penal.

Dizer que o presidente pode ser deposto em *impeachment* por razões de natureza política equivale a afirmar que este responde politicamente perante o parlamento, o que é uma grave deturpação e a própria negação do sistema presidencialista. O fato de reconhecer que, na prática, o processo tem funcionado desta forma, não tem o condão de descaracterizá-lo. E a análise dos fatos (ver Capítulo 2) demonstra que é exatamente assim que o Congresso Nacional tem atuado no presidencialismo de coalizão: destituindo o presidente sempre que este perde o apoio parlamentar.

Não cabe aqui fazer qualquer exame acerca da inocência ou culpa de Fernando Collor e Dilma Rousseff. O objetivo desta seção é demonstrar que o sistema de governo do Brasil evoluiu gradualmente para o mencionado Híbrido VI de Lijphart (2012, p.108), de forma que na prática o presidente responde politicamente perante o parlamento, embora as instituições da República ainda sejam presidencialistas e rígidas, o que paralisa o país por meses e causa grande trauma político.

Muito antes de qualquer indício de corrupção do presidente Collor, seus opositores no Congresso, como Orestes Quércia, já diziam que o *impeachment* “não deve ser excluído [...], se o governo não tiver nenhuma condição, a medida deve ser adotada” (VILLA, 2016, p.178). Primeiro o legislativo tentou reduzir os poderes do presidente através da antecipação do plebiscito do parlamentarismo e a sua aplicação de imediato em caso de vitória, mas acabou

esbarrando em suas dissensões internas acerca da data a ser adotada (VILLA, 2016). O senador José Richa afirmou então que “quem perdeu foi o Brasil. O Senado fechou a única porta para o país sair da atual crise pela porta do entendimento” (VILLA, 2016, p. 178).

Nota-se, portanto, que o afastamento de Collor já era discutido mesmo sem que houvesse qualquer suspeita sobre a sua conduta, pelo fato de que não havia formado uma coalizão parlamentar suficiente. Quando seu irmão – sob a influência do PT, segundo a sua mãe (VILLA, 2016) – forneceu na imprensa o pretexto necessário, o Congresso não tardou em instaurar uma CPI e convocá-lo para depor.

Ao ser questionado por jornalistas sobre as acusações, Pedro Collor disse: “Não reafirmo porque não posso provar. Se eu tivesse um documento... Mas não tenho como provar” (VILLA, 2016, p.234). À comissão de inquérito, também não apresentou nenhuma prova (VILLA, 2016). Mesmo assim, o relatório final concluía pela prática de crimes de responsabilidade do presidente da República. O então deputado Luiz Inácio Lula da Silva declarou: “o país hoje é um barco à deriva e o Congresso pode dar o rumo” (VILLA, 2016, p.237). Collor sofreu o *impeachment*, foi cassado e condenado à perda de direitos políticos por oito anos.

Tanto os presidentes Fernando Henrique Cardoso quanto Lula, posteriormente, se envolveriam em denúncias bem mais graves durante seus governos, todas bem documentadas e até mesmo com gravações. Apesar dos diversos pedidos de *impeachment* protocolados contra ambos, o Congresso Nacional jamais votou a abertura ou julgamento de qualquer deles.

O caso de Dilma é ainda mais emblemático, tanto pela proximidade histórica quanto pela forma em que deixou evidente o malabarismo institucional e jurídico ao qual a oposição precisou se socorrer para derrubá-la. Antes mesmo de que fosse reeleita, já haviam movimentos pedindo o seu *impeachment*<sup>57</sup>, primeiro sob alegações de que a presidente estaria envolvida diretamente em crimes relacionados à estatal Petrobrás, apurados na Operação Lava Jato.

Como Dilma foi reeleita e nenhum envolvimento seu com corrupção foi comprovado, o crime imputado à presidente foi referente à prática das já mencionadas “pedaladas fiscais”,

---

<sup>57</sup> Disponível em: < <https://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/25/dilma-chama-insinuacoes-sobre-impeachment-de-golpistas.htm>>. Acesso em: 16 abr 2018.

manobra contábil para aliviar as contas públicas também praticada por FHC e Lula<sup>58</sup> na presidência e mais dezasseis governadores de estado<sup>59</sup>. Nenhum deles jamais sofreu *impeachment* ou qualquer tipo de punição por estas práticas. Além disso, os atos imputados à Dilma eram referentes ao seu primeiro mandato, que já havia encerrado em 2014.

Para dar respaldo formal ao *impeachment*, a Câmara dos Deputados precisaria reprovar as contas públicas do governo Dilma, depois de avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O problema é que a casa ainda não havia julgado sequer as contas do governo Franco, de 1992. Para solucionar o problema, em um único dia os parlamentares aprovaram todas as contas de Itamar Franco, Cardoso e Lula<sup>60</sup>. Em menos de 24 horas fizeram o que estava pendente há 23 anos. Um mês depois, o TCU encaminhou ao Congresso parecer de reprovação das contas da presidente, em um fato inédito desde 1937<sup>61</sup>.

A abertura do *impeachment* de Dilma Rousseff foi ao plenário da Câmara dos Deputados no dia 17 de abril, em uma sessão televisionada para todo o mundo que teve ares de espetáculo circense. Jair Bolsonaro votou “contra o comunismo” e enalteceu um torturador dos tempos de ditadura militar; Adail Carneiro fundamentou sua escolha pelos “pedidos das redes sociais”; Marco Feliciano invocou a ajuda de Deus e dos evangélicos do Brasil, chamando o PT de “partido das trevas”; Fernando Fracischini votou pelo “fim da pelegagem da CUT<sup>62</sup>, fim da CUT e seus marginais”; Ronaldo Fonseca votou “pela paz de Jerusalém”<sup>63</sup>. A maioria citou suas famílias.

No Senado Federal, a votação foi mais contida. Se a excentricidade apresentada na Câmara não fosse suficiente para demonstrar a responsabilização política da presidente, vejamos algumas declarações diretas de senadores para tomar como exemplo. João Alberto Souza declarou: “a minha postura foi em função da conjuntura política. Não foi em função de

<sup>58</sup> Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-08-11/pedalada-fiscal-lula-e-fhc-tambem-fizeram-manobra-diz-ministro.html>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/pedaladas-estaduais/>> Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/camara-aprova-contas-dos-ex-presidentes-itamar-franco-e-lula.html>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>61</sup> Disponível em: <<http://politica.estado.com.br/noticias/geral,tcu-rejeita-contas-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1776349>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>62</sup> Central Única dos Trabalhadores.

<sup>63</sup> Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/04/perolas-do-domingo-de-votacao-na-camara.html>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1762082-veja-frases-dos-deputados-durante-a-votacao-do-impeachment.shtml>>. Acesso em: 16 abr 2018.

haver cometido ou não o crime. É uma postura pelo Brasil, de achar que no momento fica muito difícil para a presidente governar”<sup>64</sup>.

Tasso Jereissati<sup>65</sup> disse: “Nossa posição é votar favorável ao processo que a Câmara aprovou, coerente com tudo o que a gente vem deferindo. Achamos que é a única maneira de tentar reativar a economia brasileira, que está indo de ladeira a baixo”. Acir Gurgacz<sup>66</sup> foi ainda mais direto: “Foi uma decisão muito difícil mas importante para o nosso país. Eu entendo que não há crime de responsabilidade, mas falta governabilidade para a presidente voltar a governar o nosso país”. Romero Jucá<sup>67</sup>, por sua vez, afirmou:

Um presidente não cai por um motivo específico. O Governo perde condição e cai. É como se fosse um fruto. Apodrece e cai. [...] Ela colocou o Levy na Fazenda e não apoiou o que ele defendia. Uma hora estava do lado dele, outra hora estava do outro lado. Começou a dar sinais trocados para a economia e o Brasil não aguenta esse processo até 2018. Você tem um motivo jurídico, mas o julgamento é jurídico e político. Essa motivação política construída e sedimentada foi construída pelos erros do próprio Governo. Chega uma hora e você diz: o país está em risco. Insistir em Dilma é colocar o país em uma aventura [...].

Dilma foi cassada, mas o Senado optou por não lhe suspender os direitos políticos, o que contraria diretamente o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal. Isto também ajuda a demonstrar como o processo de *impeachment* tem sido utilizado de forma eminentemente política. Dois dias após o afastamento definitivo da presidente, o Congresso aprovou uma lei que flexibilizou as regras para abertura de créditos e autorizou expressamente ao presidente que praticasse os mesmos atos que derrubaram sua antecessora. Ainda em dezembro daquele ano, Michel Temer<sup>68</sup> praticou as mesmas “pedaladas fiscais”.

Temer, por sua vez, enfrentaria processos semelhante em 2017, por duas vezes, quando a Procuradoria Geral da República o denunciou pela prática de crime comum. Embora o julgamento neste caso seja competência do Supremo Tribunal Federal (art. 86), para que a denúncia seja aceita é necessária autorização da Câmara dos Deputados. Mesmo com provas

---

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senador-que-mudou-de-lado-diz-que-nao-acredita-em-crime-de-dilma-e-que-votou-por-questoes-politicas,10000068438>> Acesso em: 16 abr 2018

<sup>65</sup> Disponível em: <<http://www.verdinha.com.br/noticias/25035/tasso-jereissati-analisa-governo-de-dilma-rousseff-perdeu-a-condicao-de-governar-o-brasil/>> Acesso em: 16 abr 2018

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senador-vota-pelo-impeachment-mas-diz-que-nao-ha-crime-de-dilma.html>>. Acesso em: 16 abr 2018

<sup>67</sup> Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/13/politica/1460505041\\_464129.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/13/politica/1460505041_464129.html)>. Acesso em: 16 abr 2018

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/5945258/temer-aprova-bilhoes-credito-suplementar-argumento-que-levou-impeachment-dilma>>. Acesso em: 16 abr 2018

documentais gravadas que demonstram a aquiescência do presidente com medidas de obstrução à justiça<sup>69</sup>, a Câmara rejeitou ambos os pedidos.

Evidente, portanto, que o instituto do *impeachment* tem sido gravemente distorcido no presidencialismo de coalizão, funcionando na prática como uma espécie de voto de desconfiança ao presidente da República, o que representa uma perigosa mutação constitucional. Para esta conclusão, ressalte-se, é irrelevante a procedência dos argumentos jurídicos que derrubaram Collor e Dilma. O que se constata é que a prática ou não de crime de responsabilidade é pouco importante para o Congresso Nacional, que usa o critério da aprovação política para remover ou não o presidente. Como esta possibilidade não está presente na Constituição, o sistema acabou permitindo que Collor e Dilma que caíssem acusando um golpe de Estado, colocando em risco as instituições democráticas.

Com a implementação do parlamentarismo, a prática política do Brasil ganharia guarida institucional. A responsabilização política do chefe de governo, que já existe, seria agora demonstrada através do voto de desconfiança, que resolveria questões como essas em pouco tempo e sem traumas tão grandes para o país. Ao invés de levantar dúvidas sobre a legitimidade do regime democrático e deixar o presidente minguando no cargo mais importante da República durante seis meses, o primeiro-ministro seria exonerado e outro assumiria seu lugar, fosse através de novas eleições ou por opção de seu próprio partido.

### 3.3 Das condições e reformas necessárias ao parlamentarismo no Brasil

Antes mesmo de qualquer questão institucional, é preciso reconhecer que o grande desafio da implementação do parlamentarismo no Brasil, atualmente, é encontrar uma forma de fazê-lo que possa se revestir de legitimidade suficiente perante os cidadãos. Já existe entre a classe política um número crescente favorável à mudança do sistema de governo, encontrando apoio inclusive no atual presidente Michel Temer<sup>70</sup>.

Com o baixíssimo nível de confiança nas instituições e na política em geral (ver seção 2.5), há o receio fundado de que uma alteração deste tamanho realizada pelo Congresso Nacional “unilateralmente” (através de uma emenda constitucional ou mesmo a convocação

<sup>69</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/em-conversa-gravada-joesley-diz-a-temer-que-esta-segurando-dois-juizes-e-que-tem-delator-dentro-da-forca-tarefa.ghtml>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5072184/temer-volta-defender-parlamentarismo-no-brasil>>. Acesso em: 16 abr 2018.

de uma nova Assembleia Constituinte, digamos) seja interpretada pela população como uma medida antidemocrática e favorável apenas aos interesses dos parlamentares.

Observamos no Capítulo 1 que o parlamentarismo dotado de um sistema de partidos com baixa disciplina interna tende a degenerar para o *assemblearismo*. Vimos também, no Capítulo 2, que o modelo implementado pela Constituição brasileira de 1988 gerou um sistema partidário pulverizado e enfraquecido, em que praticamente não há coerência ideológica e muito menos disciplina interna.

Evidente, portanto, que a adoção imediata do sistema parlamentarista de governo no Brasil, *coeteris paribus*, levaria o país à beira da anarquia. Qualquer engenharia constitucional ou eleitoral que propuser a mudança a esse sistema de governo deve passar, necessariamente, por uma reforma partidária.

Neste sentido, são muitas as discussões acerca dos efeitos dos sistemas eleitorais no quadro político de uma nação. Há teorias que vão desde a correlação direta entre sistemas e seus efeitos, como a de Duverger, até ideias como a de Nohlen, segundo a qual não é possível estabelecer uma conexão tão simples (MARTINS, 2015). Meirinho Martins (2015, p.299) ensina que

a breve síntese desse debate prova que os investigadores não estão de acordo quanto aos termos em que se estabelecem as relações causais entre sistemas eleitorais e sistemas de partidos, como também prova o desacordo quanto às melhores abordagens metodológicas e empíricas a usar para analisar o assunto

Ainda assim, é relevante investigar e propor uma reforma com base nos estudos sobre o tema, ainda que estes no máximo possam apontar meras tendências que nem sempre são concretizadas na prática.

### 3.3.1 A questão da legitimidade

Para ser bem recebida e ter condições de funcionar, uma mudança no sistema de governo através do Congresso Nacional precisaria de um amplo pacto popular, com a participação de setores de todos os espectros políticos e da sociedade civil. Esta união não existe. Ao contrário, o parlamentarismo é atualmente tratado como uma medida favorável à direita, sendo repudiado com vigor pela esquerda nacional. Como o *impeachment* foi considerado por estes setores como um “golpe branco”, a lembrança do que ocorreu a Jango

em 1961 é inevitável<sup>71</sup>. O fato de que o ex-presidente Lula lidera as pesquisas à presidência em 2018 também é uma lembrança constante de que a esquerda tem boas condições de voltar ao poder presidencial, e não deseja abrir mão deles em favor da incerteza parlamentarista.

A resistência tem alguma coerência. Skidmore (1982, p.229) traça um panorama do sistema político brasileiro da Quarta República (1945-1964) que pode ser perfeitamente repisado nos dias atuais, considerando a adoção de um sistema eleitoral quase idêntico:

Através de seus representantes no Congresso, que eram os donos da máquina eleitoral, a oligarquia [...] podia impedir medidas favorecidas pelas regiões desenvolvidas. No entanto, essa classe perderia suas vantagens numa eleição presidencial, onde o que contava era o voto nacional total. Havia, portanto, uma tendência natural para que um candidato à presidência assumisse uma posição à esquerda da maioria do Congresso, devido à diferença na composição de seus respectivos eleitorados. Assim, a estrutura constitucional brasileira, como outros sistemas federais, combinando um presidente eleito popularmente com um corpo legislativo carregado de grande representação regional, apresentava incapacidade para responder com presteza à necessidade de rápidas transformações sócio-econômicas.

Mantidas as regras atuais, portanto, a esquerda poderia perder poder político. Mas não haveria sentido em fazer uma reforma desacompanhada de outras alterações, principalmente no sistema partidário, que revisariam todo o processo eleitoral e a formação do parlamento. Limitar o parlamentarismo a uma ideologia de direita ou de esquerda é raso e empobrece o debate, já que o parlamentarismo ou formas de governo de pendor parlamentarista jamais impediram a chegada ao poder do *Labour Party* britânico, do *Sozialdemokratische* alemão ou do Partido Socialista português, assim como o presidencialismo não raramente proporciona populistas de direita como Donald Trump nos Estados Unidos ou mesmo Jânio Quadros, no Brasil.

A outra opção seria submeter a decisão à consulta popular, mas isto pode ter o efeito inverso e acabar reforçando ainda mais o presidencialismo. Já houve plebiscitos em 1963 e 1993, ambos com vitória esmagadora do presidencialismo (82% e 69,2%, respectivamente). Não haveria como ser diferente: 60% dos brasileiros não sabe sequer o que é parlamentarismo<sup>72</sup> – isto em 2017, em plena era da informação. Como esperar que o eleitorado defina em favor de algo incerto e desconhecido?

<sup>71</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/de-novo-o-parlamentarismo>>. Acesso em: 16 abr 2018.

<sup>72</sup> Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/60-dos-brasileiros-nao-sabem-o-que-e-parlamentarismo/>>. Acesso em: 16 abr 2018.



Não se trata aqui de uma apologia à “guardiania” platónica, segundo a qual o povo não teria capacidade e inteligência suficiente para defender seus próprios interesses e nem os da sociedade (PEREIRA, 2013). Na realidade, as discussões entre presidencialismo e parlamentarismo opõem até mesmo especialistas – não é por acaso que o tema é objeto desta dissertação de mestrado. Ora, por mais que o presidencialismo de coalizão seja “ruim”, o eleitor médio terá uma tendência a optar, na dúvida, por aquilo que entende com clareza.

Em nosso entendimento, existe uma forma, contudo, que poderia neutralizar os dois problemas. A eleição de um presidente cuja plataforma de campanha incluísse a mudança a partir do final de seu mandato emprestaria ao parlamentarismo a legitimidade do voto popular, ao mesmo tempo em que deixaria nas mãos do Congresso a sua viabilização e discussão.

Uma mudança implementada durante o governo Temer, fosse para vigorar já em 2018 ou mesmo de 2019 em diante, seria inevitavelmente tratada como a consumação de um “golpe branco” iniciado com o *impeachment* de Dilma em 2016. Qualquer medida que fosse aplicada durante o mandato de um presidente – seja ele Michel Temer o que vier a ser eleito em outubro – seria encarada da mesma forma, e não sem boas razões: representaria o esgotamento dos poderes de um chefe de governo escolhido por voto direto, antes do final de seu mandato constitucional.

Da mesma forma, um presidente em exercício dificilmente patrocinaria a implementação do parlamentarismo após o final de seu mandato, pois buscaria a reeleição ou formar um sucessor. Esse problema seria superado caso, enquanto candidato, houvesse assumido publicamente o compromisso com a nova forma de governo. Ainda que voltasse atrás em sua promessa, o Congresso Nacional teria legitimidade própria para proceder à mudança “em nome do povo”.

### *3.3.2 Possíveis sistemas eleitorais a serem adotados no parlamentarismo brasileiro*

Martins (2015, p.311) aponta que o sistema voto alternativo apresenta uma tendência positiva na coesão e disciplina partidárias. Em contrapartida, este modelo requer do eleitor um nível elevado de literacia política, o que não existe no Brasil entre o cidadão médio. O sistema de voto em lista fechada regional com representação proporcional, por outro lado,



parece contribuir para solucionar, ao mesmo tempo, três problemas crônicos da nação brasileira.

Em primeiro lugar, favoreceria a já mencionada disciplina partidária, quase inexistente no país (sobre o problema da disciplina partidária associado à questão da migração partidária no Brasil veja-se: Bins, 2017), uma vez que os mandatos dos parlamentares dependeriam quase inteiramente de seus partidos. Segundo, forçaria o eleitor a despersonalizar o seu voto, optando por um partido ou coligação em específico, em virtude do conjunto apresentado, e não apenas de um candidato em específico. Decorrencia disso seria uma concentração maior de votos em partidos mais relevantes, diminuindo consideravelmente a fragmentação do Congresso Nacional. Por último, mas não menos importante, reduziria enormemente a competição predatória entre os milhares de candidatos que atualmente disputam a preferência do eleitorado, o que diminuiria os gastos de campanha e, conseqüentemente, a corrupção eleitoral.

O problema das listas fechadas é que elas distanciam o candidato do seu corpo eleitoral direto. Se já existe o receio de que a troca do presidencialismo pelo parlamentarismo cause na sociedade a sensação de diminuição de participação política, a adoção de listas fechadas em conjunto poderia levar o eleitor a se sentir inteiramente afastado do processo político. Para equilibrar esses efeitos, surge relevante a opção pelo sistema distrital-misto alemão, que combina metade das vagas no parlamento preenchidas através de listas fechadas proporcionais com a outra metade através do voto distrital maioritário.

Ocorre que a disciplina interna dos partidos não equivale à coesão das coligações, sejam pré ou pós-eleitorais. Com a manutenção do sistema multipartidário, seriam provavelmente necessárias coalizões interpartidárias para a formação do gabinete. A flutuação dos interesses políticos de cada grupo pode proporcionar ainda assim uma grande instabilidade de governo, declinando novamente para o *assemblearismo*. Para solucionar esse problema, Lamounier (1993, p.23) sugere a adoção da moção de censura construtiva para o parlamentarismo brasileiro, semelhante ao modelo alemão, segundo a qual o parlamento deve obrigatoriamente indicar um novo primeiro-ministro para que se substitua o anterior.

Por fim, surge como outra opção: a adoção do sistema maioritário simples, com círculos distritais uninominais. Isto inclina o sistema ao bipartidarismo. Embora a existência de apenas dois partidos relevantes tenha efeito negativo na disciplina interna, ela garante que sempre

será formada uma maioria de um único grupo, proporcionando mais estabilidade de governo. Além disso, o bipartidarismo parlamentar mantém o efeito psicológico do voto direto, uma vez que o eleitor sabe precisamente que o voto neste ou naquele partido irão ajudar a formar uma maioria em prol do seu líder, que não precisará formar coalizão para governar.

## CONCLUSÃO

O parlamentarismo é uma forma de governo originada na Inglaterra, como solução gradativa à necessidade de conciliar o regime tradicional monárquico com a democracia. Tem como principal característica o fato de que o poder executivo deriva do legislativo e a ele responde, dependendo a sustentação do gabinete de confiança parlamentar (implícita ou expressa). Uma de suas maiores vantagens é a flexibilidade com que exonera ou forma governos, garantindo maior resposta política às mudanças no corpo eleitoral e nos momentos de crise.

*Presidencialismo de coalizão* é, como Sérgio Abranches cunhou, sistema forma de governo brasileira inaugurado pela Constituição de 1988, vigente até o presente momento. Trata-se de um modelo único no mundo, que combina presidencialismo com representação proporcional, listas abertas e multipartidarismo. Essa configuração institucional culminou, não-intencionalmente, em um sistema partidário profundamente fragmentado, com baixa coesão e disciplina partidária interna, obrigando o presidente da República a formar coalizões com vários partidos de pouca expressão para ter alguma governabilidade.

Neste sentido, podemos observar que o Congresso Nacional tem-se utilizado do instrumento do *impeachment* para impor ao presidente responsabilidade política, ainda que este instituto tenha originalmente natureza processual penal. Isto demonstra que o modelo brasileiro tornou-se um presidencialismo com alma parlamentarista, o que acaba atraindo para o Brasil as características negativas de ambos. Transformou-se em um sistema Híbrido VI, pelos critérios de Lijphart (2012).

O presidencialismo de coalizão, contudo tornou o país quase ingovernável e sujeito a crises que o paralisam por meses. É fundamentalmente necessário que seja reformado, seja rumo ao parlamentarismo ou mesmo em outro formato presidencialista. Com o passar dos anos mudaram-se fatores externos, e com eles o rosto do dilema institucional brasileiro. A Sexta República não parece mais tão susceptível de intervenção militar, porém a instabilidade

política continua presente sob outras formas. A toda hora se discute a reforma política, mas poucos parecem realmente levar o parlamentarismo a sério, mesmo com o nítido insucesso do presidencialismo nestas terras – e em toda a América Latina, diga-se.

Usualmente, identificam-se dois momentos em que o Brasil adotou o parlamentarismo. No período imperial, pudemos constatar que aquilo que se chama “parlamentarismo às avessas” não pode ser considerado como tal, haja vista que o poder moderador do monarca pervertia completamente a lógica do sistema e garantia poderes quase absolutos a d. Pedro II. Acabou tornando-se um símbolo da própria monarquia e motivo de ódio para os republicanos, o que os levou a adotar o presidencialismo na Constituição de 1891 – muito também por influência dos países vizinhos, e principalmente dos Estados Unidos da América.

O parlamentarismo de 1961-1963, por outro lado, deve ser de fato considerado. Entretanto, as razões que levaram à sua implementação não partiram das classes políticas e nem populares, mas sim das forças armadas. Foi pensado não como uma reforma institucional, e sim como um arranjo de ocasião para enfraquecer um presidente em específico. Por esta razão, como pudemos observar, tornou-se um fadado ao fracasso, vigendo por meros 16 meses.

Algumas objeções ao parlamentarismo no Brasil se fazem presentes atualmente. Implementá-lo sem reformar outros aspectos do sistema político, especificamente o multipartidarismo pulverizado, levaria o país a um *assemblearismo* quase anárquico. É necessário reestruturar o sistema eleitoral para que haja alguma viabilidade do novo sistema.

Talvez a maior das dificuldades, contudo, seja encontrar uma forma legítima de fazer a transição da forma de governo. O Congresso Nacional está em profundo descrédito com os cidadãos e qualquer tentativa de adotar o parlamentarismo sem consulta popular seria certamente repudiada. Na opção plebiscitária, contudo, o parlamentarismo já foi derrotado duas vezes e nada indica que tenha hipóteses de sair vencedor, uma vez que mais da metade dos eleitores não sabe sequer o significado da palavra.

É claro que sistema forma de governo não é o único problema do país. Há uma histórica dificuldade dos grupos políticos derrotados em reconhecerem a legitimidade dos vencedores. Porém, em todos estes anos, o presidencialismo falhou em reforçar essa cultura de aceitação, característica fundamental para a estabilidade do regime democrático – muito em razão do

fato de que o presidente dispõe de amplos poderes e não pode ser removido de seu cargo institucionalmente. Como o executivo e o legislativo são eleitos por critérios diferentes, cada um dispõe de legitimidade própria para atuar, envergando o manto da escolha popular.

A razão capital para que se defenda o fim do presidencialismo de coalizão brasileiro é a de que está plenamente comprovado, empiricamente, que não tem eficiência para superar crises. Ao contrário, as estimula e torna ainda maiores. Quem se beneficiaria disto não seria apenas um grupo político de direita ou de esquerda, mas sim a democracia nacional.

Argumenta-se frequentemente que haveria uma “cultura presidencialista” no Brasil, mas os fatos apontam para o contrário. A suposta força do presidencialismo contra a instabilidade de governo parlamentar é a investidura popular direta, cuja aprovação em tese deveria se manter durante o mandato do presidente e legitimar suas decisões. A experiência brasileira demonstra, contudo, que o corpo eleitoral no país é muito mais volátil, não sendo raros os casos de “erosão dramática do apoio plebiscitário, relegando o Presidente ao isolamento e à impotência” (LAMOUNIER, 1991, p.18). O Congresso Nacional, por sua vez, atua também de maneira parlamentarista, ao responsabilizar politicamente o presidente da República ignorando a natureza do processo de *impeachment*.

Recuperando a nossa pergunta de partida, fica clara uma resposta positiva à pergunta colocada, pelo que consideramos que, em face da investigação produzida, a implementação do parlamentarismo no Brasil apresenta claras potencialidades para enfrentar os principais bloqueios e insuficiências que caracterizam o atual presidencialismo brasileiro. Considerando o argumentado, conclui-se, portanto, que o parlamentarismo apresenta vantagens muito mais desejáveis ao Brasil do que o presidencialismo, tendo a opção pelo presidencialismo se demonstrado problemática já em 1891, quando parecia fazer mais sentido que se tornasse uma república parlamentarista.

O presidencialismo de coalizão implementado em 1988, longe de solucionar o problema, agravou-lhe o quadro, tornando o país ingovernável e sujeitando o governo a uma completa paralisação durante tempos difíceis, que abalam a credibilidade do regime democrático. A implementação do parlamentarismo pode representar a superação da instabilidade política brasileira e ajudar o país a consolidar-se como uma democracia plena, mas antes é preciso superar desafios que obstaculizam a sua viabilidade no presente.



## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5 -34, 1988.

ALMEIDA, Rodrigo de. **À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff**. São Paulo: Leya, 2016.

BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BINS, Maria Paula Escobar. **Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015-o impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007**. Lisboa: ISCSP, 2017. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política, disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/13680> )

PASQUINO, Gianfranco. Formas de governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política. Volume 1**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 517-521.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 1961. **Institui o sistema parlamentar de governo**. Brasília, DF, Senado Federal, 1961.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CALMON, Pedro. **História do Brasil**. Volume V – A República. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

CARVALHO, Luiz Maklounf. **1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

COTTA, Maurizio. Parliamentary Systems. In: BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (eds.). **International Encyclopedia of Political Science**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011. p. 1767-1772.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DÓRIA, Palmério. **O príncipe da privatária**. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Primeiros Estudos**. São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Parecer do relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista nº4, de 29 de março de 1949. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOMES, Laurentino. **1822**. 1. ed. São Paulo: Globo Livros, 2010.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. **Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade**. Revista Nova Economia, v.21, n.21, pp. 9-25. Belo Horizonte, 1991.

LINZ, Juan J. **The perils of presidentialism**. Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, pp. 51-69. Baltimore, 1990.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. 2. ed. New Haven: Yale Press University, 2012.

LUCA, Miguel de. Presidentialism. In: BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (eds.). **International Encyclopedia of Political Science**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011. p. 2124-2128.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Representação política, eleições e sistemas eleitorais – uma introdução**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2015.

MELO, Custódio José de. **O Governo Provisório e a Revolução de 1893**. v.1. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil – do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

PRIORE, Mary del; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2016.

SARTORI, Giovanni. **Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes**. London: Macmillan, 1994.



SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

STRØM, Kaare. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy**. European Journal of Political Research. 37. pp.261-290, 2000.

VAZ, Lúcio. **Sanguessugas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

VILLA, Marco Antonio. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro; Record, 2016.

VILLA VERDE, Juliana. **As Medidas Provisórias e a Relação Executivo-Legislativo no Brasil (1988-2014)**. Lisboa: ISCSP, 2017. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política, disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14073>).

**WWW.ISCSP.ULISBOA.PT**